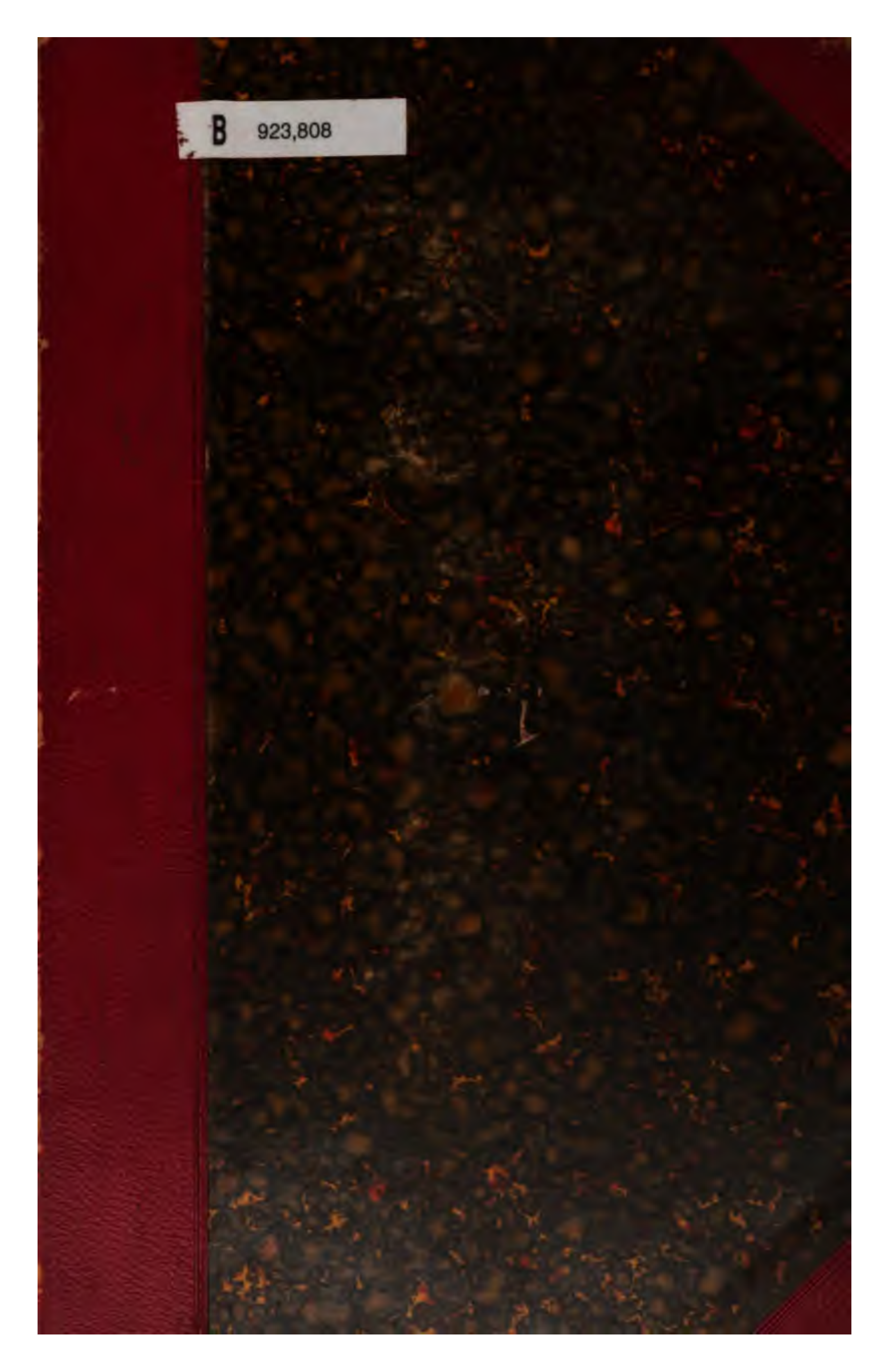




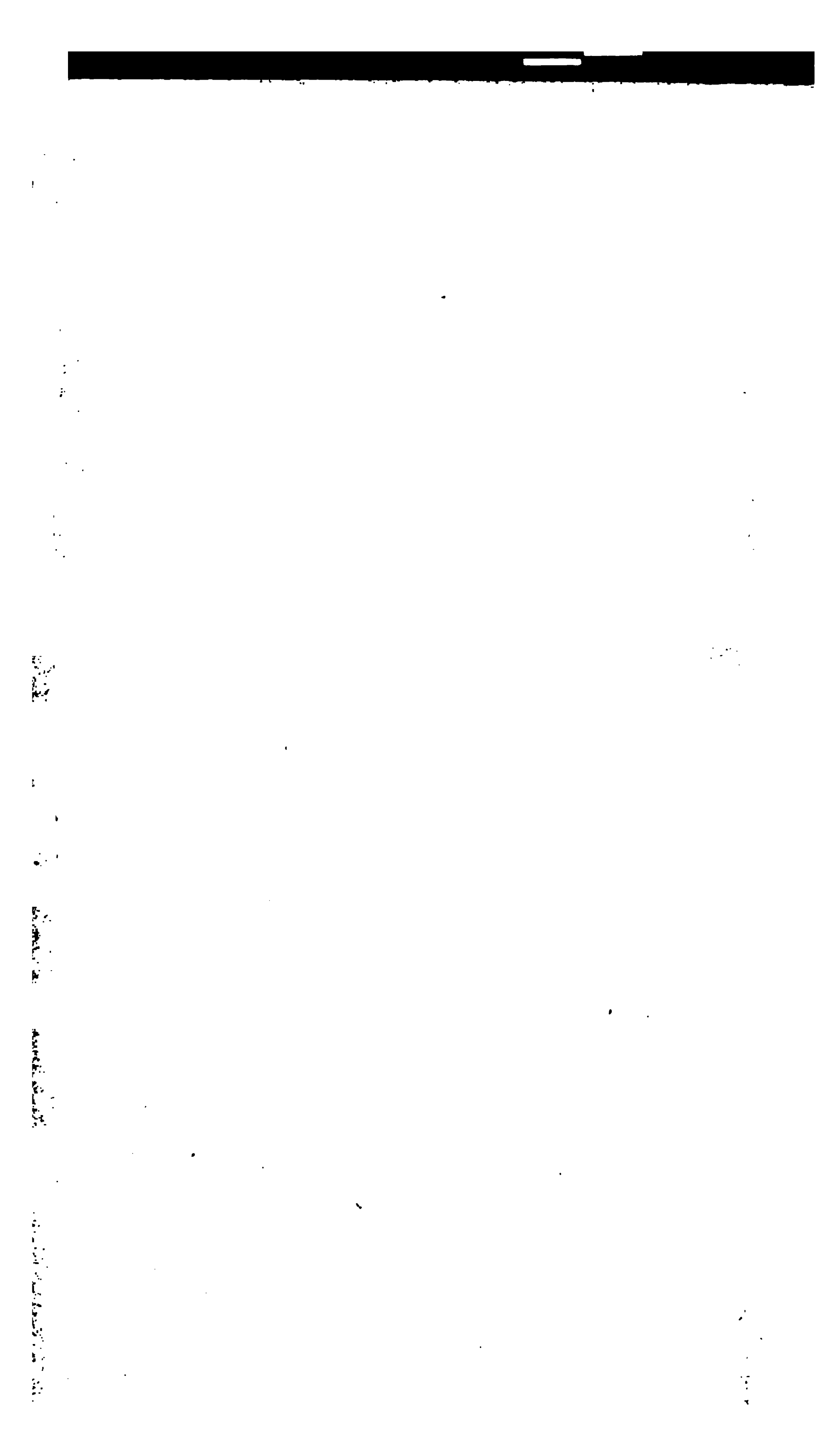
1837
ARTES
SCIENTIA
VERITAS
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
E PLURIBUS UNUM
TUEBOR
SI QUAERIS PENINSULAM AMOENAM
CIRCUMSPICE



Blumer,

Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes.

I.



Handbuch

des

Schweizerischen

Bundesstaatsrechtes.

Von

Dr. J. J. Blumer

gewesener Bundesgerichtspräsident.

Erster Band.

Zweite auf Grundlage der Bundesverfassung von 1874 durchaus umgearbeitete Ausgabe.

Nach dem Tode des Verfassers vollendet und herausgegeben

von

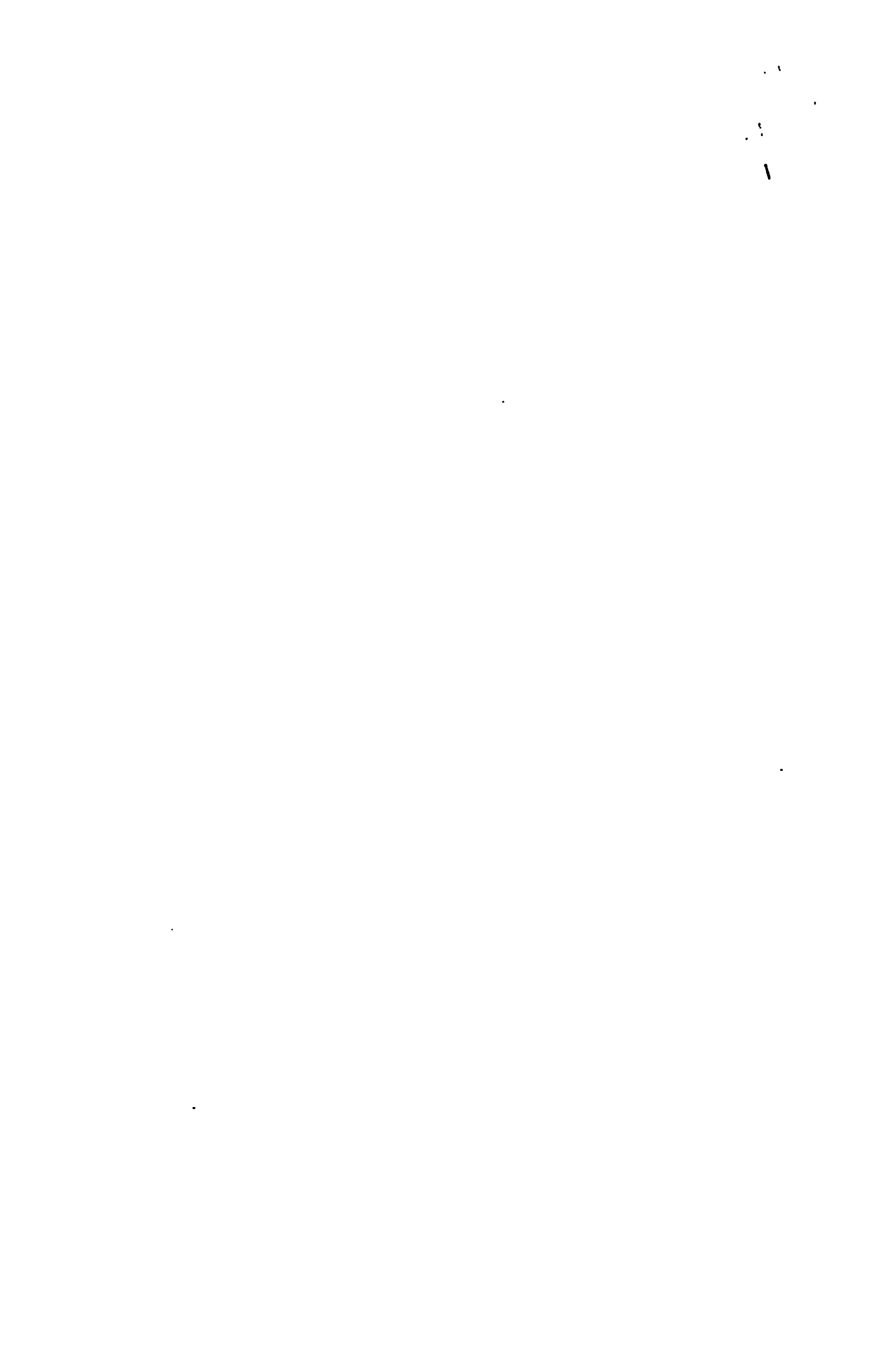
J. Morel

Mitglied des schweizerischen Bundesgerichts.

Schaffhausen

Verlag von C. Baader

1877.



Blumer,

Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes.

I.

hältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter, welch' letztere beide gleichfalls in Berathung der Bundesversammlung liegen und die dann, wie zu verhoffen, erlassen sein werden. Diese erste Abtheilung des zweiten Bandes liegt schon derzeit in Bearbeitung und werde ich deren Veröffentlichung nach Kräften beschleunigen. Die zweite Abtheilung des zweiten Bandes wird erscheinen, nachdem die Revision der Handelsverträge, welche sämmtlich gekündet sind, erledigt sein wird.

Mögen Behörden und Volk auch dieser neuen Ausgabe im Andenken an Dr. Blumer freundliche Aufnahme schenken und mir für den kleinen Antheil meiner Arbeit ihre Nachsicht gewähren.

Lausanne, 12. November 1876.

J. Morel.

Inhaltsverzeichniss

des ersten Bandes.

Erste Abtheilung.

Geschichtliche Einleitung.

Erstes Kapitel.

Uebersicht der Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes bis zum Jahr 1830.

Zweites Kapitel.

Die Umgestaltung der Schweiz in den Jahren 1830 bis 1848.

Drittes Kapitel.

Die Revisionsarbeiten seit 1848.

Zweite Abtheilung.

Die Bundesverfassung in ihrer Fortentwicklung durch die Gesetze und Beschlüsse der Bundesbehörden.

Erster Abschnitt.

Der Bereich der Bundesgewalt.

Erstes Kapitel.

Das Verhältniss der Eidgenossenschaft zu den Kantonen im Allgemeinen.

Zweites Kapitel.

Verhältnisse der Schweiz zum Auslande.

Drittes Kapitel.

Handhabung der Rechtsordnung im Innern.

Viertes Kapitel.

Garantirte Rechte der Schweizerbürger.

Fünftes Kapitel.

Sorge für die gemeinsame Wohlfahrt.

Erste Abtheilung.

Geschichtliche Einleitung.



Erstes Kapitel.

Uebersicht der Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes bis zum Jahr 1830.

§ 1. Die alte Eidgenossenschaft bis zum Jahr 1798.

Verfassungen, welche die Wohlfahrt eines Volkes begründen sollen, müssen auf dem festen Grunde der geschichtlich hergebrachten Verhältnisse beruhen; sie dürfen, indem sie dem zeitgemässen Fortschritte die Bahn öffnen und damit der Zukunft vorarbeiten, gleichwohl von der Vergangenheit und ihren Ergebnissen sich nicht allzuweit entfernen. Diesen Anforderungen entspricht die schweizerische Bundesverfassung, welcher die nachfolgende Darstellung gewidmet sein soll; sie beruht auf historischer Grundlage und kann, wie wir im Einzelnen nachweisen werden, in vielen ihrer Bestimmungen nur im Zusammenhange mit frühern Verhältnissen richtig aufgefasst werden. Wir müssen daher, ehe wir die Erörterung des gegenwärtigen Bundesstaatsrechtes beginnen können, einen Blick werfen auf die Entstehungsgeschichte desselben seit den ersten Anfängen des Schweizerbundes, wobei wir indessen, um nicht zu weit von unsrer eigentlichen Aufgabe abzuschweifen, namentlich für die ältere Zeit uns möglichster Kürze befleissen werden.*)

*) Den Leser, welcher sich gründlichere historische Belehrung zu verschaffen wünscht, verweisen wir im Allgemeinen auf Bluntschli's Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes von den ersten ewigen Bünden bis auf die Gegenwart. Band I. (1846—1849; 2. Auflage 1875): Geschichtliche Darstellung. Band II. (1852): Urkundenbuch. Stettler, das Bundesstaatsrecht der schweiz. Eidgenossensch. vor dem J. 1798 (1844). Das Bundesstaatsr. der schweiz. Eidgenossensch. gemäss den Entwicklungen seit dem J. 1798 bis zur Gegenwart (1847). Segesser Rechtsgesch. v. Luzern II. 11—88. Blumer Staats- und Rechtsgesch. der schweiz. Demokratien I. 328—360. II. 1. 3—28, 74—94. Pfaff, das Staatsrecht der alten Eidgenossenschaft bis zum 16. Jahrhundert. Schaffhausen 1870. Joh. Meyer, Geschichte des schweiz. Bundesrechts. 2 Bände. Winterthur 1875.

Die alte Eidgenossenschaft wurde in einem Zeitalter gegründet, welches, bei dem Mangel einer kräftigen Centralgewalt im deutschen Reiche, dem Entstehen föderativer Vereinigungen unter den freien Gemeinden äusserst günstig war. Hätte nicht schon im 14. Jahrhundert ein fester Kern der heutigen Schweiz, an welchen sich die übrigen Landschaften allmälig anlehnen konnten, auf blutigen Schlachtfeldern seine Unabhängigkeit von österreichischer Landeshoheit erkämpft, so wäre später, bei der zunehmenden Macht der umliegenden Monarchien, die Gründung der schweizerischen Bundesrepublik kaum mehr möglich gewesen. Fragen wir aber, wie es gekommen, dass die Eidgenossenschaft den Stürmen der Jahrhunderte trotzen konnte, während die andern freistädtischen Bünde des Mittelalters bald wieder sich auflösten, so kann die Ursache jedenfalls nicht in der Trefflichkeit ihrer Bundesverfassung gesucht werden. Wir erblicken einen hauptsächlichen Grund ihres längern Bestandes darin, dass, während die andern Bünde eben bloss städtische Gemeinwesen umschlossen, die schweizerische Eidgenossenschaft dagegen neben Reichsstädten auch freie Länder in sich fasste und so eine glückliche Mischung von Elementen grösserer Macht und Bildung einerseits, von ungeschwächter Naturkraft und ausdauernder Zähigkeit anderseits enthielt. Der gewaltigen Thatkraft, welche die Eidgenossen in den Kriegen des 15. Jahrhunderts entfalteten, sowie der günstigen Lage des Landes, welches wie eine Alpenfeste über die ebnen Länder rings herum emporragt, hatte die Schweiz es zu verdanken, dass drei volle Jahrhunderte lang kein äusserer Feind sie mehr anzugreifen wagte. Fast noch wunderbarer war es, dass die Eidgenossenschaft die innern Streitigkeiten überdauerte, welche zuerst zwischen Städten und Ländern, dann nach der Glaubenstrennung zwischen den beiden Confessionen ausbrachen. Nicht wenig trug dazu ein äusseres Band bei, welches die getrennten Gemüther fortwährend zusammenhielt: die gemeinsame Beherrschung der von den Eidgenossen gemeinschaftlich erworbenen Landschaften. Aber auch das Bewustsein natürlicher Zusammengehörigkeit, hervorgehend aus dem Bedürfnisse gegenseitiger Unterstützung zum Schutze der gemeinsamen Freiheiten und Rechte nach aussen hin, hatte in den Gliedern des schweizerischen Staatskörpers tiefe Wurzeln geschlagen, welche auch die erbittertste augenblickliche Entzweiung nicht gänzlich auszureissen vermochte.

Die schweizerische Eidgenossenschaft, welche im Laufe der Jahrhunderte über zahlreiche Landschaften deutscher und romanischer Zunge sich ausbreitete, hat bekanntlich einen sehr bescheidenen Anfang genommen. Ihre Wiege liegt an den grossartig-schönen Gestaden des Vierwaldstättersee's, wo drei kleine Länder sich verbanden, um der Landeshoheit zu entgehen, welche das Haus Habsburg-Oesterreich hier zu begründen suchte. Das ursprüngliche Rechtsverhältniss, welches diesem Streite zu Grunde lag, und der Verlauf des Freiheitskampfes bis zum entscheidenden Siege der drei Waldstätte am Morgarten sind in neuerer Zeit Gegenstand gründlicher und scharfsinniger Untersuchungen geworden; gleichwohl ist es nicht völlig gelungen, das Dunkel aufzuklären, welches wegen Mangelhaftigkeit der Quellen über vielen einzelnen Fragen schwebt, und eine über jeden Zweifel erhabene Entstehungsgeschichte des Schweizerbundes herzustellen.*) Für uns genügt es zu wissen, dass die älteste Verbindung von Uri, Schwyz und Unterwalden wahrscheinlich in die Mitte des 13. Jahrhunderts fällt, weil um diese Zeit die beiden letztern Länder im Streite lagen mit der jüngern habsburgischen Linie, welche dort erbliche Hoheitsrechte geltend machte, während Kaiser Friedrich II. die Länder in den unmittelbaren Schutz des Reiches genommen hatte. Da die jüngere Linie zu schwach war, um ihre Ansprüche durchzusetzen, so verkaufte sie 1272 ihre Rechte in den Waldstätten dem Haupte der ältern Linie, dem nachherigen Könige Rudolf von Habsburg, welcher die Länder Schwyz und Unterwalden namentlich in den letzten Jahren seiner Regierung die Abhängigkeit von seinem Hause hart empfinden liess. Unmittelbar nach seinem Tode, als in den obern deutschen Landen für und wider seinen Sohn Albrecht grosse Partheiung waltete, den 1. August 1291 schlossen die drei Waldstätte den ersten urkundlichen Bund unter sich ab. Durch diesen versprachen sie einander in guten Treuen und gelobten sich eidlich, mit Rath und That, mit Leib und Gut einander mit ganzen Kräften beizustehen in und ausser ihren Thälern und sich gegenseitig, bei ein-

*) Die beste und klarste Zusammenstellung der Resultate neuerer Forschungen hat G. v. Wyss gegeben in seinem akademischen Vortrage »über die Geschichte der drei Länder Uri, Schwyz und Unterwalden in den Jahren 1212—1315« (1858). Vergl. auch Geilfus, zur Entstehungsgeschichte des eidgenöss. Bundes (Winterthur 1872), dritter Vortrag.

tretender Noth, auf eigne Kosten zuzuziehen. Wenn unter den Verbündeten Streit entstehen würde, so sollten die Weisesten unter ihnen nach ihrem Ermessen denselben schlichten, und wenn dann ein Theil sich diesem Spruche nicht fügen würde, so sollten die andern Eidgenossen ihn dazu nöthigen. Der Bund der drei Waldstätte war, wie noch deutlicher aus dem Bündnisse der Länder Uri und Schwyz mit der Stadt Zürich vom 16. October 1291 hervorgeht, vorzugsweise gegen die österreichische Herrschaft gerichtet, mit welcher sie dann auch mehrere Jahre sich im Kriege befanden. Erst nachdem Herzog Albrecht im Jahr 1298 deutscher König geworden, scheint es ihm gelungen zu sein, die Rechtsansprüche seines Hauses gegen Schwyz und Unterwalden wieder auf drückende Weise geltend zu machen; auch Uri's Reichsfreiheit anerkannte er nicht mehr und nach der Volksüberlieferung sandte er auch diesem Lande einen Vogt, der sich arge Gewaltthätigkeiten erlaubte. Nach Albrecht's Tode machten die drei Waldstätte, begünstigt von seinem Nachfolger am Reiche Heinrich VII., sich auf immer frei von der österreichischen Herrschaft, und als nachher Herzog Leopold sie am Morgarten angriff, schlugen die tapfern Söhne des Gebirges sein stolzes Heer in die Flucht. Wenige Wochen nach diesem Siege, den 9. December 1315 erneuerten die drei Länder ihren ewigen Bund von 1291 mit dem Beifügen, dass kein Land ohne der andern Zustimmung einen Herrn nehmen solle.

An den Bund der drei Waldstätte schloss sich wie um seinen Kern allmählig der Bund der VIII alten Orte an, welcher die zweite, schon bedeutendere Entwicklungsstufe der Eidgenossenschaft bezeichnet. Ein günstiges Geschick wollte es, dass die benachbarte Stadt Luzern des Beistandes der drei Länder bedurfte, um auch ihrerseits von österreichischer Landeshoheit frei zu werden. Der Bund der vier Waldstätte vom 7. November 1332 brachte zuerst das städtische und das ländliche Element in nähere, dauernde Verbindung mit einander und legte damit den Grund zur Ausdehnung der werdenden Bundesrepublik auf grössere Kreise. Ein weiterer, entscheidender Schritt in dieser Richtung geschah durch den ewigen Bund, welchen die Reichsstadt Zürich, um ihre neue demokratische Verfassung gegen die Angriffe des umliegenden Adels zu schützen, den 1. Mai 1351 mit den vier Waldstätten abschloss, und es ist der Inhalt dieses Bundbriefes für die spätern Verbindungen

zwischen den eidgenössischen Orten vorzugsweise massgebend geworden. Als hierauf Krieg ausbrach zwischen Oesterreich und den Eidgenossen, eroberten Letztere die dem herzoglichen Hause pflichtigen Länder Glarus und Zug und nahmen sie im Juni 1352 in ihren Bund auf. Während aber Zug, wahrscheinlich weil an der Spitze des Amtes eine kleine Stadt sich befand und die Lage des Ländchens von grosser strategischer Wichtigkeit war, völlig gleiche Rechte mit den fünf ältern Orten erhielt, wurde dagegen das Thal Glarus vorläufig in eine untergeordnete Stellung versetzt, welche derjenigen der spätern zugewandten Orte ähnlich war, und erst 1450 wurde es gleichberechtigtes Glied der Eidgenossenschaft. Der Bund, welcher an den stillen Ufern des Vierwaldstättersee's seinen Anfang genommen, war nun bereits so mächtig geworden in den alamannischen Landen, dass die stolze Reichsstadt Bern, Uechtlands Haupt, für gerathen fand, demselben beizutreten. Den 1. März 1353 wurde der ewige Bund abgeschlossen zwischen dieser Stadt und den drei Ländern Uri, Schwyz und Unterwalden. Mittelbar traten auch Zürich und Luzern mit Bern in ein Bundesverhältniss, indem jene Städte sich verpflichteten, von den drei Waldstätten für Bern sich mahnen zu lassen, wie umgekehrt Bern versprach, auf erfolgende Mahnung der drei Länder auch den beiden Städten zu Hülfe zu ziehen. Später, im Jahr 1423, wurde zwischen Zürich und Bern ein unmittelbares Bündniss abgeschlossen.

Die Bünde der VIII alten Orte enthalten im Wesentlichen folgende Bestimmungen: 1) Die Verbündeten verpflichten sich gegenseitig zum bewaffneten Zuzuge. Wenn ein Ort angegriffen oder an seinem Rechte gekränkt wird, so soll es bei seinem Eide darüber erkennen, dass ihm Unrecht geschehe; dann ist es befugt, die andern Orte zu mahnen und diese sind verpflichtet, mit Leib und Gut ihm beizustehen, und zwar in eignen Kosten. Im Zürcher Bunde wurden zuerst für diese Verpflichtung bestimmte geographische Gränzen abgesteckt; zugleich wurde hier festgesetzt, dass im Falle eines plötzlichen Angriffes auf eines der Orte die Eidgenossen auch ungemahnt zuziehen sollen, in Fällen aber, wo grössere Kriegszüge und Belagerungen als nothwendig erscheinen, eine Tagsatzung über deren Ausführung berathen solle. Nach dem Berner Bunde mit den Waldstätten sollte in allen Fällen der Zuzug nicht ohne Weiteres stattfinden, sondern vorerst sollten die

Boten der verbündeten Orte zusammentreten, um die Art und Weise der Hülfeleistung festzustellen. Aehnlich lautet der Bund Bern's mit Zürich, nur dass hier der Fall eines plötzlichen Angriffes ausgenommen ist. 2) Die Orte verpflichten sich, Streitigkeiten, welche unter ihnen entstehen würden, schiedsrichterlich austragen zu lassen. Wenn ein Theil sich weigern würde, Minne oder Recht anzunehmen, so sollten die unbetheiligten Orte ihn dazu zwingen. In der Regel wählte jeder Theil zwei Schiedsrichter und diese vier »Zugesetzten«, wenn sie in ihren Urtheilen zerfielen, ernannten einen Obmann aus dem Kreise der Eidgenossenschaft. Nach den Bünden mit Bern indessen sollte der Obmann von dem ansprechenden Theile aus dem angesprochenen gewählt werden; eine Bestimmung, welche sich schon im Rinkenberger Handel von 1381 als ungeeignet erwies. 3) Nach dem Luzerner Bunde durfte kein Ort ohne der Eidgenossen Wissen und Willen andere Verbindungen eingehen; die Bünde mit Zürich und Bern hingegen enthielten nur die Bestimmung, dass allen spätern Verbindungen der ewige Bund der Eidgenossen vorgehen sollte. 4) Eigenmächtige Pfändung ohne Gericht und Urtheil, sowie die Schuldhaft oder Arrestlegung auf Vermögen des Schuldners bei andern als ganz liquiden Forderungen werden untersagt. 5) Wer den Gerichten den schuldigen Gehorsam verweigert, den sollen die Eidgenossen zur Abtragung alles daraus entstehenden Schadens anhalten. 6) Verbrecher, welche an einem der verbündeten Orte vor Gericht den Leib verwirkt haben, sollen die Eidgenossen in ihrem Gebiete ebenfalls verrufen, wenn sie von jenem Orte darum angegangen werden. 7) In bürgerlichen Prozessen soll der Kläger den Angesprochenen bloss vor den Gerichten seines Wohnortes in's Recht fassen, es wäre denn, dass ihm hier der Rechtsgang verweigert würde. 8) Nach dem Bunde zwischen Zürich und Bern sollten Erbschaftsstreitigkeiten immer von denjenigen Gerichten ausgetragen werden, in deren Gebiete die Erbschaft gefallen war. 9) Der nämliche Bund enthielt auch zuerst die in den spätern Verbindungen häufig vorkommende Bestimmung, dass die Eidgenossen sich gegenseitig freien Kauf gewähren sollten.

Seine weitere Entwicklung erhielt das Bundesrecht der VIII alten Orte zunächst durch drei gemeinsam errichtete Urkunden aus dem 14. und 15. Jahrhundert. Der Pfaffenbrief von 1370 war gegen

die Immunität der Geistlichen, gegen fremde, namentlich geistliche Gerichte und gegen unerlaubte Selbsthülfe gerichtet; auch verpflichteten sich die Eidgenossen, ihre Strassen zu schirmen, damit Fremde und Einheimische mit Leib und Gut sicher darauf fahren mögen. Grössere Bedeutung hatte der Sempacherbrief von 1393, welcher, neben einer gemeineidgenössischen Kriegsordnung, namentlich auch Bestimmungen zum Schutze des Landfriedens und zur Verhütung leichtsinniger Fehden enthielt. Die wichtigste dieser Urkunden endlich war das Stanzerverkommniss von 1481, durch welches die VIII Orte sich gelobten, nicht bloss einander nicht widerrechtlich anzugreifen noch durch die Angehörigen angreifen zu lassen, sondern auch widerspenstige Unterthanen einander gehorsam machen zu helfen.

Gleichzeitig mit dem Abschlusse des Stanzerverkommnisses geschah der erste Schritt zur Erweiterung des Bundes der VIII alten Orte, gegen welche die Länder sich lange gesträubt hatten: die Städte Freiburg und Solothurn — erstere seit dem 13. Jahrhundert enge verbündet mit Bern, letztere seit dem Sempacherkriege ein zugewandtes Ort der Eidgenossenschaft — wurden in den Bund aufgenommen. Es folgten 1501 die Städte Basel und Schaffhausen, 1513 das Land Appenzell; die letztern beiden Orte waren ebenfalls schon seit längerer Zeit der Eidgenossenschaft nahe befreundet. Der Kreis der VIII Orte, aus denen bis zum Jahr 1798 die alte Eidgenossenschaft bestand, war damit abgeschlossen. Die fünf neuen Orte erhielten indessen nicht völlig gleiche Rechte mit den ältern Orten: letztere verpflichteten sich gegen Freiburg, Solothurn und Appenzell nur zum Zuzuge innerhalb ihres Gebietes, während die neuern Orte unbedingt in Kriegsfällen Hülfe zu leisten hatten; Basel hinwieder durfte nur mit Bewilligung der Eidgenossen Krieg anfangen und sollte, wie auch Schaffhausen, bei innern Streitigkeiten derselben eine neutrale und vermittelnde Stellung einnehmen; alle fünf neuern Orte endlich durften nur mit Zustimmung der Eidgenossen neue Verbindungen eingehen. Als ein Fortschritt in der bundesrechtlichen Entwicklung ist hervorzuheben, dass in den neuern Bundbriefen seit 1481 die Eidgenossen sich auch noch verpflichteten, keine neuen Zölle gegen einander zu erheben.

Neben den VIII eidgenössischen Orten gehörten dem schwei-

zerischen Staatskörper in etwas untergeordneter Stellung auch noch die zugewandten Orte an. Mit diesem Ausdrucke bezeichnete man diejenigen benachbarten Städte, Landschaften und kleinen Fürsten, welche, ohne wirkliche Glieder der Eidgenossenschaft zu sein, doch mit einzelnen oder allen Orten derselben in ewige Verbindung getreten waren, demnach sich an die Eidgenossenschaft anlehnten und ihre Schicksale theilten. Es waren diess folgende Orte: 1) die kleine Republik Gersau, mit den IV Waldstätten verbündet, von deren Gebiet sie umschlossen war; 2) der Abt von Engelberg, welcher unter dem Schirm der III Orte Luzern, Schwyz und Unterwalden stand; 3) die Stadt St. Gallen, seit 1412 mit den VII östlichen Orten der Eidgenossenschaft, seit 1454 aber mit den VI Orten Zürich, Bern, Luzern, Schwyz, Zug und Glarus verbündet; 4) der Abt von St. Gallen, welcher 1451 unter die Schirmhoheit der IV Orte Zürich, Luzern, Schwyz und Glarus sich begeben hatte, mit der ihm zugehörigen Landschaft Toggenburg, welche den Ländern Schwyz und Glarus allein verpflichtet war; 5) die Stadt Biel, mit Bern, Solothurn und Freiburg, von alter Zeit her enge befreundet; 6) die Grafen von Neuenburg, mit den nämlichen Orten und mit Luzern verbündet; 7) der Bischof und die sieben Zehnten des Landes Wallis, seit dem 15. Jahrhundert einerseits mit Luzern, Uri und Unterwalden, anderseits mit Bern, seit 1533 aber mit den VII katholischen Orten in ewigen Bündnissen stehend; 8) die drei rhätischen Bünde, von welchen der obere und der Gotteshausbund seit 1497 und 1498 mit den VII östlichen Orten, der Zehngerichtenbund seit 1590 mit Zürich und Glarus verbündet war; 9) die Stadt Mühlhausen im Sundgau, welche 1515 ein Bündniss mit allen XIII Orten abschloss, aber 1586 dasselbe von den katholischen Ständen zurückgeschickt erhielt; 10) die Stadt Rothwyl in Schwaben, welche ebenfalls mit allen XIII Orten eine ewige Vereinigung hatte, die aber in Folge des dreissigjährigen Krieges ohne förmliche Aufkündung erlosch; 11) die Stadt Genf, vor der Reformation mit Freiburg und Bern, nach derselben mit Bern und Zürich verbündet; endlich 12) der Bischof von Basel-Pruntrut, welcher 1579 ein Schutzbündniss mit den VII katholischen Orten einging.

Der Kreis der alten Eidgenossenschaft erweiterte sich aber nicht bloss durch Bündnisse, sondern in höherm Masse noch durch Ge-

bietserwerbung auf dem Wege des Ankaufs und der Eroberung. Zunächst hatte jedes der XIII Orte sein eigenes Gebiet für sich, welches grossentheils mit den jetzigen Kantonsgränzen zusammenfiel. Ausser diesen Gränzen besass Zürich noch die Herrschaft Sax im Rheinthal, Bern den westlichen Theil des Aargau's und die Waadt, Uri das Thal Livinen, Glarus die Grafschaft Werdenberg. Neben den Landschaften, welche einzelnen Orten ausschliesslich zugehörten, gab es andere, welche einer grössern oder kleinern Anzahl von eidgenössischen Orten gemeinschaftlich unterworfen waren. Diese gemeinen Herrschaften waren: 1) die Grafschaft Baden im Aargau, seit dem 15. Jahrhundert den VIII alten Orten, seit 1712 blos noch den Ständen Zürich, Bern und Glarus unterthan; 2) die freien Aemter im Wagenthal, anfänglich den VI Orten Zürich, Luzern, Schwyz, Unterwalden, Zug und Glarus zugehörig, welche erst im 16. Jahrhundert Uri in den Mitbesitz aufnahmen, dann 1712 in zwei Theile getrennt, von welchen der nördliche ebenfalls den drei Ständen Zürich, Bern und Glarus ausschliesslich, der südliche den VIII alten Orten gemeinschaftlich zufiel; 3) Thurgau und 4) Sargans, seit dem 15. Jahrhundert den VII östlichen Orten unterworfen, welche 1712 noch Bern in den Mitbesitz aufnehmen mussten; 5) die Herrschaft Rheinthal, seit dem Ende des 15. Jahrhunderts den VII östlichen Orten und dem Lande Appenzell zugehörig, bis im Jahr 1712 Bern auch hier in die Mitregierung eintrat; 6) die vier ennetbirgischen Vogteien Lugano, Locarno, Mendrisio und Mainthal (Val Maggia), seit 1512 den sämmtlichen XIII Orten mit Ausnahme Appenzell's unterthan; 7) die Grafschaft Bellenz, welche den Ständen Uri, Schwyz und Nidwalden zugehörte; 8) die Stadt und Herrschaft Rapperschwyl, seit 1464 unter der Schirmhoheit der IV Orte Uri, Schwyz, Unterwalden und Glarus, an deren Stelle 1712 Zürich, Bern und Glarus traten; 9) die Herrschaften Utznach, Gaster und Gams, den Ständen Schwyz und Glarus zugehörig; endlich 10) die Vogteien Schwarzenberg, Murten, Orbe, Grandson und Tscherlitz (Echallens), welche von Bern und Freiburg gemeinschaftlich beherrscht wurden.

Der staatliche Bau der Eidgenossenschaft war so lose in einander gefügt, dass das Bedürfniss einer Reform auf Grundlage einer allgemeinen Bundesurkunde für die sämmtlichen Orte sich

schon frühe geltend machen musste. Was in dieser Hinsicht der einsichtsvolle Bürgermeister Waser in Zürich nach dem grossen Bauernkriege von 1653 anstrebte, würde ohne Zweifel früher oder später zu Stande gekommen sein, hätte nicht die kirchliche Reformation des 16. Jahrhunderts die Eidgenossenschaft in zwei feindliche Heerlager getrennt, zwischen denen fortwährendes Misstrauen, oft leidenschaftliche Erbitterung herrschte. Jede der beiden Glaubenspartheien bildete gewissermassen für sich selbst einen engern Bundesverein, welcher seine eignen Tagsatzungen, seine eigne innere und auswärtige Politik, seine eignen Verbindungen mit dem Auslande hatte. Unter diesen Verhältnissen konnte das schweizerische Bundesrecht sich nicht anders weiter entwickeln, als durch die Vergleiche und Friedensschlüsse, welche von Zeit zu Zeit entweder zu Verhütung oder nach Beendigung eines Bürgerkrieges zwischen den Religionspartheien abgeschlossen wurden. Von besonderer Wichtigkeit war die Bestimmung des Badener Vergleiches von 1632, nach welcher, während sonst in der Regel über die Angelegenheiten der gemeinen Herrschaften die Mehrheit der betheiligten Stände entschied, Religionssachen hievon eine Ausnahme machen und, falls darüber nicht eine gütliche Verständigung erfolgte, schiedsgerichtlich ausgetragen werden sollten. Der vierte Landfrieden von 1712 dehnte diese Bestimmung dahin aus, es sollten auch die allgemeinen Regierungssachen der paritätischen Vogteien Thurgau und Rheinthal durch »gleiche Sätze« von beiden Confessionen entschieden werden. Dass Angelegenheiten, welche die Religion oder die Souveränetät eines eidgenössischen Standes berührten, dem eidgenössischen Rechtsverfahren nicht unterliegen sollten, hatte der dritte Landfrieden von 1656 festgesetzt.

Der lockere Verband, welcher die alte Eidgenossenschaft zusammenhielt, beruhte wesentlich auf den gemeineidgenössischen Tagsatzungen, als dem einzigen bundesrechtlichen Organe, welches einige Bedeutung erlangen konnte und in welchem sich die Idee eines Staatenbundes, der die dreizehn und zugewandten Orte umschloss, gleichsam verkörperte. Die Tagsatzungen bestanden in der ersten Periode der Eidgenossenschaft aus den Gesandten der VIII alten Orte, später aus denjenigen der XIII Orte, zu welchen seit der Mitte des 17. Jahrhunderts noch Abgeordnete

des Abtes von St. Gallen und der Städte St. Gallen und Biel kamen. Während noch im 16. Jahrhundert die Tagsatzungen häufig bloss mit einem Gesandten jedes Standes beschickt wurden, ward es dagegen später Regel, dass jeder eidgenössische Ort sich durch zwei Gesandte vertreten liess, von denen jedoch nur der erste im Namen des Standes seine Stimme abgab; die zugewandten Orte aber durften nicht mehr als einen Abgeordneten senden. Ursprünglich konnte jeder Ort von sich aus, so oft ihm dafür ein Bedürfniss vorzuliegen schien, an einen ihm beliebigen Ort eine Tagsatzung ausschreiben; später geschah diess in der Regel durch den Vorort Zürich, welcher auch den Vorsitz führte, und zwar wurden die meisten Tagsatzungen von 1415 an bis zum Toggenburgerkriege in Baden, nachher in Frauenfeld gehalten. Die ordentlichen Tagsatzungen, an welchen die Jahrrechnung der gemeinen Herrschaften der VIII alten Orte abgelegt wurde, fanden im Sommer nach St. Johann des Täufer's Tag statt. Der Landvogt von Baden, später von Thurgau hielt die Umfrage, zählte die Stimmen ab, gab beim Gleichstehen derselben in Geschäften, über welche die Mehrheit der an der Berathung Theil nehmenden Stände zu verfügen hatte, den Stichentscheid und besiegelte die von der Tagsatzung erlassenen Schreiben und Urkunden. Das Protokoll führte bis 1712 der Landschreiber von Baden allein; nachher wurde es von dem Landschreiber von Thurgau und dem ersten Rathssubstituten von Zürich gemeinschaftlich verfasst. Wie aus den reichhaltigen »Abschieden«, welche nach jeder Tagleistung den Ständen zugesandt wurden, hervorgeht, wurden wichtigere Geschäfte in der Regel nicht in der ersten Verhandlung erledigt, weil die Gesandten nicht zum Voraus mit genügenden Instructionen von ihren Obrigkeiten versehen waren; um diese in der Zwischenzeit einzuholen, setzte die Tagsatzung häufig selbst den Tag fest, an welchem sie wieder zusammentreten wollte. Der Geschäftskreis der Tagsatzung wurde bei dem Mangel einer festen Verfassung, welche ihre Competenz genau umschrieben hätte, je nach den Zeitverhältnissen bald enger, bald weiter gezogen. Im Allgemeinen können wir hier darüber bloss Folgendes bemerken:

1) Dem Auslande gegenüber vertrat die Tagsatzung den eidgenössischen Staatskörper, welcher, lange bevor der westphälische Frieden die Trennung der Schweiz vom deutschen Reiche förmlich

aussprach, als selbstständige Macht im europäischen Staatensystem Geltung und Anerkennung gefunden hatte. Sie empfing die Ge sandten auswärtiger Mächte, hörte deren Vorträge an und ertheilt darauf Antwort; sie ordnete auch selbst zuweilen Gesandtschafte nach dem Auslande ab. Sie beschloss im Namen des schweizerische Gesammtstaates über Krieg und Frieden; zur Vertheidigung de Landes und seiner Neutralität traf sie bei Kriegen zwischen de benachbarten Mächten die nöthigen Verfügungen. Sie unterhandelt über Bündnisse mit auswärtigen Staaten, wobei es freilich jeden Kanton freigestellt blieb, denselben beizutreten oder nicht. Gegen über den Schweizern, welche in auswärtigen Kriegsheeren dienten wahrte die Tagsatzung ebenfalls die vaterländischen Interessen: s berief sie 1507 die in französischen Diensten, 1521 die beim Papst und seinen Verbündeten stehenden Truppen, 1519 und 1525 die der Herzog von Württemberg zugezogenen Reisläufer zurück und 166 befahl sie den Regimentern, welche mit der französischen Arme in die Freigrafschaft Burgund eingefallen waren, dieses Land zu ver lassen, indem sie zugleich fernere Werbungen für Frankreich verbot

2) Um desto kräftiger dem Auslande gegenüber zu stehen, musst vor Allem aus darauf Bedacht genommen werden, Frieden un Eintracht im Innern der Eidgenossenschaft aufrecht zu halten. Zu den hauptsächlichsten Aufgaben der Tagsatzung gehörte daher di Beilegung innerer Streitigkeiten, sei es, dass solch zwischen mehrern Kantonen oder dass sie im Innern eines Stande oder zwischen einem eidgenössischen Orte und seinen Angehörigen walteten. Auch ohne von beiden Parteien angerufen zu sein, fühlt sich die Tagsatzung im Interesse der Ruhe und des Friedens in de Eidgenossenschaft verpflichtet, bei derartigen Streitigkeiten in ver mittelnder Weise einzuschreiten, und wir müssen in hohem Mass die Geduld und Ausdauer anerkennen, welche sie dabei, der Hart näckigkeit der streitenden Theile gegenüber, so oft an den Ta legte. Wenn auf dem Wege der Vermittlung der Streit nicht erledig werden konnte, so pflegte man die Partheien an's Recht zu weisen die Weigerung, sich in dasselbe einzulassen, galt für durchau unbefugt und gab den unbetheiligten Orten das Recht, gegen di ungehorsame Parthei mit Gewalt einzuschreiten. Schon der alt Zürcherkrieg war eben dadurch veranlasst worden, dass Zürich sic geweigert hatte, mit Schwyz und Glarus ins Recht zu stehen, un

der Erfolg des Krieges nöthigte die Stadt, den Bestimmungen der Bundbriefe, welche das Rechtsverfahren zwischen den eidgenössischen Orten regelten, nachzukommen. Freilich erwiesen sich diese Bestimmungen sehr oft als ungenügend, weil sie für den Fall, dass die Schiedsrichter sich über die Person des Obmanns nicht verständigen konnten, nichts Weiteres vorschrieben. Auch wenn Streitigkeiten, die im Innern des Kantons walteten, an ein gleich besetztes Schiedsgericht gewiesen wurden, bot die Wahl eines Obmannes zuweilen unübersteigliche Schwierigkeiten dar. Die Tagsatzung selbst war zum rechtlichen Entscheide eines Streites durch Mehrheitsbeschluss nur insofern befugt, als die beiden Parteien ihre Einwilligung dazu gaben.

3) Obschon jeder Ort sein besonderes Recht und seine eigene Gesetzgebung hatte, in welche sich der Bund nicht einmischte, so wurden doch gemeinsame Uebel und gemeinsame Interessen auch an der Tagsatzung erwogen und durch gemeine Satzungen und Ordnungen häufig geregelt. Dabei ist freilich anzunehmen, dass solche Verordnungen gewöhnlich nicht bloss auf einem Mehrheitsbeschlusse, sondern auf einer Vereinbarung sämmtlicher Stände beruhten. Wir begegnen ihnen vorzugsweise in dem noch thatkräftigen Jugendalter der Eidgenossenschaft, im 15. und im Anfange des 16. Jahrhunderts. Als Beispiele sind anzuführen: ein Uebereinkommen gemeiner Eidgenossen wider den Vorkauf vom Jahr 1416; Verordnungen gegen Pensionen, Dienst- und Gnadengelder von fremden Herren aus den Jahren 1474 und 1503, wider unerlaubtes Anwerben und Reislaufen von 1494, 1497 und 1503, gegen das Herumziehen fremder und einheimischer Bettler und »Feldsiechen« von 1490 und 1510; eine Uebereinkunft betreffend die »bösen Blattern« (eine pestartige Krankheit) von 1496; endlich die Verordnungen gegen das Schmähen und Aufreizen um des Glaubens willen seit 1529. Im Jahr 1515 stellte die Tagsatzung unter dem frischen Eindrucke der Schlacht bei Marignano den wichtigen Grundsatz auf, dass in Sachen, welche die Ehre und Wohlfahrt der Eidgenossenschaft betreffen und den Bünden sowie dem Herkommen nicht widersprechen, die Minderheit der Stände sich den Beschlüssen der Mehrheit zu unterziehen habe.*) Allein

*) Amtl. Samml. der ältern eidgen. Abschiede III. 2. 926. Die dabei vorausgesetzte Zustimmung sämmtlicher Orte scheint freilich nicht erfolgt zu sein.

im praktischen Staatsleben der Eidgenossen drang dieser Grundsatz nicht durch, weil bald nachher die Glaubenstrennung die Orte mehr als je auseinander brachte und an die Stelle des eidgenössischen Gemeinsinns, welcher jenen Beschluss hervorgerufen, den Geist schroffer Absonderung treten liess. In der That wurden seit der Reformation wenig andere gemeine Satzungen und Ordnungen mehr errichtet als solche, die sich auf die Geschäftsordnung der Tagsatzung selber oder auf die gemeinen Herrschaften bezogen. Eine wichtige Ausnahme bildet freilich das sogen. eidgen. Defensionale vom Jahr 1668, durch welches zu Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz drei Auszüge von je 13,400 Mann und 16 Kanonen aufgestellt und auf die XIII eidgenössischen, die drei zugewandten Orte, welche die Tagsatzung besuchten, und die gemeinen Herrschaften vertheilt, auch über die Organisation des Bundesheeres gewisse allgemeine Bestimmungen getroffen wurden. Allein gerade die Geschichte des Defensionale's, von welchem, nachdem es einstimmig angenommen worden, die katholisch-demokratischen Stände sich bald wieder lossagten, zeigt, dass die Tagsatzung nicht die Macht hatte, die von ihr aufgestellten Satzungen einer Minderheit von Kantonen gegen deren Willen aufzudrängen.

4) Unter den Gegenständen des allgemeinen Wohles, mit denen sich die Tagsatzung beschäftigte, verdient noch insbesondere hervorgehoben zu werden das Strassen- und Zollwesen. So empfahl sie schon 1478, auf eingegangene Klage der Wein-, Korn- und Salzfuhrleute über den schlechten Zustand der Strassen »in gemeiner Eidgenossen Gebieten«, allenthalbige Verbesserung derselben durch die Pflichtigen und 1480 leistete sie dem Thale Ursern einen Beitrag zur Herstellung der durch das Wasser beschädigten Wege und Brücken über den Gotthard, »da doch diese Strassen zu unser Aller Gebrauch sind«. Uri suchte 1493 behufs einer Strassenkorrektion am Platifer die eidgenössische Erlaubniss zum Bezuge eines Zolles nach, welche ihm nach langwierigen Verhandlungen erst im Jahr 1515 gewährt wurde. In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts fanden eben so lange Verhandlungen statt über Beschwerden der Urkantone, sowie Zürich's gegen die Zollordnung in Luzern.

5) Während in den eigentlich politischen Angelegenheiten die

eidgenössischen Orte sich als besondere Staaten gegenüberstanden, war diess dagegen bei der Verwaltung der gemeinen Herrschaften nicht der Fall. Hier erschienen die regierenden Stände vielmehr nur als Miteigenthümer eines unvertheilten Gemeingutes und es genügte daher eine einfache Stimmenmehrheit für alle Beschlüsse, welche sich auf die Vogteien bezogen; erst durch die confessionellen Verträge des 17. und 18. Jahrhunderts erlitt dieser Grundsatz, wie wir gesehen haben, einige Abänderungen. Die Verwaltung der gemeinen Herrschaften krankte übrigens an schweren Uebeln, denen die Tagsatzung zwar von Zeit zu Zeit durch heilsame »Landesordnungen« zu steuern suchte, welche sie aber, weil es ihr auch hier an Einheit und Kraft des Willens gebrach, keineswegs auszurotten vermochte. Wir rechnen dazu namentlich den in den demokratischen Kantonen eingerissenen Missbrauch, dass die Landvogtstellen mit schwerem Gelde erkauft werden mussten, wofür sich die Gewählten natürlich wieder auf den Unterthanen erholten, sowie den schleppenden Processgang in Civilrechtssachen, indem gegen die Entscheidungen des Landvogtes, welcher selbst oft bereits die zweite Instanz bildete, zuerst an die Jahrrechnungstagsatzung oder in den italienischen Vogteien an das sogenannte ennetbirgische Syndikat und dann erst noch an die regierenden Stände selbst appellirt werden konnte.

Die Mängel und Gebrechen der alten schweizerischen Bundesverfassung waren so einleuchtend, dass sie keineswegs bloss von den grundsätzlichen Gegnern, deren Zahl namentlich seit dem Ausbruche der französischen Revolution immer mehr zunahm, sondern auch von warmen Anhängern der hergebrachten Ordnung lebhaft empfunden und erkannt wurden. In einem Verfassungsplane, den im Sommer 1799 beim Vorrücken der Oesterreicher in die Schweiz die Männer der Reaction entwarfen, finden wir folgendes merkwürdige Urtheil über die alten Bundeszustände: »Die verschiedenen Staaten waren nur durch gewisse, mehr oder weniger ausgedehnte Bündnisse, durch die Erinnerung gemeinschaftlich geführter Kriege und durch einige gemeinsame Besitzungen zusammengehalten. Die Einheit der Eidgenossen, selbst gegen das Ausland, existirte im Grund mehr in der Idee als in der Wirklichkeit, weil sie durch keine, dieselbe handhabende Autorität vorgestellt war. Die gewöhnlichen Zusammenkünfte der Abgesandten der schweizerischen Stände waren

eigentlich nur Jahresrechnungs-Tagsatzungen zur Abnahme der Rechnungen und Schlichtung der Appellationen aus den gemeinen Herrschaften; sie sind nur *accessorie* hie und da zur Berathung über allgemeine Angelegenheiten gebraucht worden. Bei ausserordentlichen Zusammenkünften fehlte es immer an Vollmacht, sowie an einem gemeinsamen Vermögen und die Majorität selbst hatte gar keine Autorität zur Ausführung der gut befundenen Massregeln. Die Nicht-Einwilligung eines einzelnen Standes hemmte den Fortgang aller allgemeinen Angelegenheiten, und selbst zur Vollziehung der einhelligen Beschlüsse war kein hinreichendes Mittel vorhanden. In Zeiten von äusserer Gefahr waren die schweizerischen Staatsmänner nicht von einem Willen, einem Zweck geleitet, es konnte daher nach der Natur der Sache nicht anders kommen, als dass sie sich nie in ihrer Gesammtheit äussern konnten, und dass dieselben bei gleich guten Gesinnungen doch wegen der sich entgenwirkenden Kraft ungleicher Mittel und Meinungen dem gemeinschaftlichen Zweck nicht nur nicht förderlich, sondern sogar hinderlich werden mussten.« *)

§ 2. Die helvetische Republik.

Hätten die schweizerischen Obrigkeiten des 17. und 18. Jahrhunderts zu rechter Zeit Hand angelegt an die Verbesserung der mangelhaften Bundeseinrichtungen, — hätten sie auch in den Kantonen, anstatt bloss auf die Erhaltung und Erweiterung ihrer Herrschaftsrechte Bedacht zu nehmen, billigen Volkswünschen und den Anforderungen des fortschreitenden Zeitalters Rechnung getragen: so wäre wol unserm Vaterlande jener gewaltsame Umsturz alles Bestehenden erspart worden, welcher mit dem Einfalle einer französischen Armee im Frühling 1798 erfolgte. Dieses Ereigniss war von namenlosem Elende begleitet, weil die Schweiz, von einer fremden Macht erobert und ausgeplündert, Schauplatz eines furchtbaren europäischen Krieges wurde. Aber auch unter weniger ungünstigen äussern Verhältnissen hätte die helvetische Einheitsverfassung, eine Nachahmung der französischen vom Jahr 1795, welche die Schweiz vom Directorium der mächtigen Nachbarrepublik als

*) Carl Ludw. v. Haller, Gesch. der Wirkungen u. Folgen des österreich. Feldzuges in der Schweiz. S. 553.

Geschenk empfing*), niemals feste Wurzeln im Volke schlagen können, weil sie sich zu weit entfernte von den hergebrachten Verhältnissen und den wirklichen Bedürfnissen des Landes.

Man kann sich in der That im Verfassungsleben eines Volkes kaum einen grössern Sprung denken, als den die Schweiz am 12. April 1798 machte! Den Boden des historischen mit demjenigen des philosophischen oder sogenannten Naturrechts vertauschend, ging sie von der äussersten Zersplitterung in zahllose Gebiete, die ihre eigenthümlichen Einrichtungen hatten, zum straffen Einheitsstaate über nach dem Zuschnitte der französischen Musterrepublik, von der Herrschaft der souveränen Räthe in den Städten und der Landsgemeinden in den »altgefreiten Popularständen« zu einer allgemeinen, auf den abstrakten Ideen der Freiheit, Gleichheit und Volkssouveränetät beruhenden Repräsentativdemokratie. Die Grundzüge der neuen Verfassung waren folgende: Die Souveränetät beruhte einzig und allein auf der Gesammtheit der Bürger der helvetischen Republik als Eines unzertheilbaren Staates, in welchem die Kantone bloss noch Verwaltungsbezirke bildeten. Das Volk übte indessen seine Souveränetät nur aus durch die Annahme der Staatsverfassung und durch die Ernennung von Wahlmännern, je eines auf 100 Aktivbürger, in den Primarversammlungen. Die Wahlmänner jedes Kantons traten zusammen, um die Abgeordneten zu den zwei Kammern des gesetzgebenden Körpers, die Mitglieder der kantonalen Gerichte und der Verwaltungskammern zu wählen. Die gesetzgebende Gewalt der Republik wurde ausgeübt durch den Grossen Rath, welcher für das erste Mal aus 8 Abgeordneten jedes Kantons bestand, in Zukunft aber nach Verhältniss der Bevölkerung zusammengesezt werden sollte, und durch den Senat, bestehend aus den gewesenen Directoren und 4 Abgeordneten jedes Kantons, welche 30 Jahre alt, verheirathet oder Wittwer sein mussten und bereits gewisse höhere Stellen bekleidet haben sollten. Der Senat hatte die Beschlüsse des grossen Rathes zu genehmigen oder zu verwerfen. Die beiden Räthe wählten das Vollziehungsdirectorium von

*) Ueber die Entstehung dieser Verfassung aus einem Entwurfe des Oberzunftmeister Peter Ochs von Basel, welcher vom französ. Direktorium nicht unwesentlich modifizirt wurde, vergl. Gisi, die Bundesverfassungen der Schweiz seit 1798, 1. Lieferung.

5 Mitgliedern in der Weise, dass für jede zu besetzende Stelle der eine Rath, den das Loos hiefür bezeichnete, eine Liste von 5 Kandidaten bildete, aus welcher der andere Rath den Director ernannte. Das Vollziehungsdirectorium, unterstützt durch vier von ihm selbst bezeichnete *Minister* für die verschiedenen Zweige der Staatsverwaltung, war die eigentliche Regierung der Schweiz. Seine Organe waren die *Regierungsstatthalter* in den Kantonen, die *Unterstatthalter* in den Distrikten, die *Agenten* in den Gemeinden. Die Eigenthümlichkeit der kantonalen Verhältnisse fand etwelche, freilich ungenügende Berücksichtigung in den *Verwaltungskammern*, welche »die unmittelbare Vollziehung der Gesetze über die Finanzen und den Handel, die Künste, die Handwerke, den Ackerbau, die Lebensmittel, die Unterhaltung der Städte und der Landstrassen« besorgen sollten. Die Rechtspflege wurde ausgeübt durch *Distrikts-* und *Kantonsgerichte* und einen *obersten Gerichtshof*; letzterer, bestehend aus einem Mitgliede für jeden Kanton, urtheilte über Anklagen gegen die Mitglieder der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt, entschied in zweiter Instanz über die schwerern Kriminalfälle und war befugt, die Sprüche der untern Gerichte in Civilsachen wegen Formfehlern, Mangel an Competenz oder Verletzung der Staatsverfassung zu kassiren. Die Eintheilung der *Kantone* hielt sich grossentheils an die Gränzen der ehemaligen eidgenössischen Stände und ihrer Unterthanenlande; doch wurde das weitläufige Gebiet der Republik Bern in vier neue Kantone: *Bern*, *Oberland*, *Aargau* und *Leman* (Waadt), getrennt, während dagegen die drei Urstände mit Zug zum neuen Kanton *Waldstätten* vereinigt, aus Glarus, Gaster, der March und den Höfen, Utznach, Rapperschwyl, dem obern Toggenburg, Sax, Gams, Werdenberg und Sargans der neue Kanton *Linth* und aus Appenzell, der Stadt und Landschaft St. Gallen, dem Rheinthal und dem untern Toggenburg der neue Kanton *Säntis* gebildet wurde. Schwächung des Einflusses der alten Demokratien, welche als ein Heerd des Widerstandes gegen die neue Ordnung der Dinge erschienen, war der ausgesprochene Zweck dieser Neubildungen in der innern und östlichen Schweiz.

Nicht volle zwei Jahre dauerte die Herrschaft der Verfassung von 1798 und auch während dieser Zeit noch war dieselbe in den östlichen Kantonen, welche im Sommer 1799 von österreichischen

und russischen Heeren besetzt waren, mehrere Monate hindurch suspendirt. Nach dem entscheidenden Siege der Franzosen bei Zürich (26. September 1799) wurde zwar die ganze Schweiz wieder der helvetischen Regierung unterworfen, welche seit dem 31. Mai ihren Sitz in Bern (früher in Luzern) hatte. Allein immer lauter wurde der Unwille des Volkes über die schmähliche Abhängigkeit von Frankreich, dessen Kommissäre und Generale sich die ärgsten Bedrückungen erlaubten, über das Schutz- und Trutzbündniss, welches die Schweiz nöthigte, für die Kriege der französischen Republik das Blut ihrer Söhne zu opfern, über die schlechte Finanzwirthschaft und die harten, oft leidenschaftlichen Massregeln, welche, unter Laharpe's Einfluss, das Directorium in seiner verzweifelten Lage ergriff. Die Klagen des Volkes fanden ihren Wiederhall selbst in den gesetzgebenden Räthen, welche anfänglich eben so eifrig wie das Directorium der Revolution zugethan gewesen waren. Seit dem Staatsstreiche vom 18. Brumaire, durch welchen General Bonaparte das französische Directorium stürzte und unter dem Titel eines Ersten Consuls der Regierungsgewalt in Frankreich sich bemächtigte, war der Schweiz, deren Zustände noch viel unleidlicher waren, die Nachahmung dieses Beispiels so nahe gelegt, dass es sich nur noch um die Frage handelte, ob das Directorium die ihm feindliche Mehrheit der Räthe oder die Letztere das Directorium auflösen werde. Die Räthe kamen ihrer Vertagung, welche die Mehrheit des Directoriums beabsichtigt hatte, zuvor und machten am 7. Januar 1800 dem verfassungsmässigen Zustande ein Ende, indem sie das Directorium für aufgelöst erklärten und an dessen Stelle einen Vollziehungsausschuss von 7 Mitgliedern, der gemässigtern Parthei angehörend, setzten, welcher bis zur Annahme einer neuen Verfassung die Regierung führen sollte. Die beiden gesetzgebenden Räthe, deren Unfähigkeit gegenüber den traurigen Zuständen des Landes immer greller hervortrat, lösten dann — halb freiwillig, halb gezwungen — am 7. August sich ebenfalls auf, und es trat an ihre Stelle ein grösstentheils aus ihrer Mitte gewählter Gesetzgebungsrath von 50 Mitgliedern, der wieder einen neuen Vollziehungsrath von 7 Mitgliedern ernannte. Von diesen neuen Behörden war zwar die Parthei der eigentlichen Revolutionäre oder Terroristen ausgeschlossen, aber die doktrinären Einheitsfreunde hatten gleichwohl in denselben, den Föderalisten

gegenüber, die Mehrheit. Indessen hatte man sich bei der drückenden Abhängigkeit von Frankreich, in welcher sich damals die Schweiz befand, schon zu sehr daran gewöhnt, das entscheidende Wort im Verfassungsstreite aus Paris zu erwarten, als dass die helvetische Regierung gewagt hätte, ohne vorherige Anfrage beim Ersten Consul eine neue Verfassung auszuarbeiten. Bonaparte, dessen politischem Scharfblicke es nicht entging, dass ein absolutes Einheitssystem keineswegs den politischen Verhältnissen der Schweiz und den festwurzelnden Gewohnheiten ihrer Bewohner entspreche,*) entschied sich für einen Entwurf, welcher zwar im Wesentlichen die Einheit festzuhalten, gleichwohl aber der Autonomie der Kantone mannigfache Zugeständnisse zu machen suchte. Diesen Entwurf, welchen der Erste Consul am 30. April 1801 zu Malmaison den schweizerischen Abgeordneten übergab, genehmigte der gesetzgebende Rath am 29. Mai und beschloss, ihn einer auf den September einzuberufenden helvetischen Tagsatzung vorzulegen. Die Grundzüge desselben sind folgende:

Genau ausgeschieden werden die Competenzen der Centralbehörden, welche die »Nationalsouveränetät« ausüben, von denjenigen der Kantonalbehörden. In den Bereich der Erstern fallen: »die allgemeine Oberpolizei; die bewaffnete Macht zur innern und äussern Beschützung der Republik; die politischen und diplomatischen Verhältnisse mit dem Auslande; die einförmige Verwaltung der bürgerlichen und peinlichen Gerichtsbarkeit; die Bestimmung des Beitrages, welchen jeder Kanton an den öffentlichen Schatz zahlen soll; die Regale: Salz- und Bergwerke, Posten, Zölle und Gefälle; das Münzwesen und dessen Polizei; die Handelsverhältnisse; die allgemeinen Anstalten des öffentlichen Unterrichts.« In den Bereich der Kantonalbehörden fallen: »die Erhebung

*) In einem Berichte des Ministers des Auswärtigen an den Ersten Consul vom 8. April 1801 findet sich die interessante Stelle: »Die französische Regierung bemerkte in den einzelnen Gegenden der Schweiz eine solche Verschiedenheit in Sitten, Religion, Sprache, Erwerbsarten und Fruchtbarkeit des Bodens, dass sie die Anwendung der nämlichen Gesetze, besonders der finanziellen, auf alle Theile des Landes für unmöglich hielt; sie besorgte daher den Ausbruch neuer Unruhen bei einem verbündeten Volke, welches durch sein zähes Festhalten an seinen alten Gebräuchen hinlänglich zu zeigen schien, dass eine, auf deren völlige Unterdrückung gegründete Regierung keinen Bestand haben würde.« Monnard, Geschichte der helvet. Revolution II. 84.

der Grundsteuern; die Bestimmung der Bedürfnisse des Kantons und die Mittel, denselben durch die örtlichen Kontributionen abzuhelfen; die Zuchtpolizei; die Verwaltung der Nationalgüter und Domänen, mit Inbegriff der Zehnten und Grundzinse; der Gottesdienst und die Besoldung der Geistlichen; die besondern Anstalten für Erziehung und öffentlichen Unterricht.« — Die Centralgewalt der Republik ruht in den Händen dreier Behörden: der Tagsatzung, des Senats und des Kleinen Rathes. Die Tagsatzung besteht aus 82 Abgeordneten, von den Kantonen nach Verhältniss ihrer Bevölkerung auf 5 Jahre gewählt. Sie genehmigt die Rechnungen der Schatzkammer und erkennt über Beschwerden der Kantone gegen Verfügungen des Senates. Die vom Senate vorbereiteten Gesetzentwürfe werden zunächst den Kantonen zur Annahme vorgelegt; wenn aber ein Entwurf von der Mehrheit der Kantone verworfen wird und der Senat gleichwohl auf demselben beharrt, so kann die Tagsatzung von sich aus denselben zum Gesetz erheben. Der Senat besteht aus 2 Landammännern und 23 Räthen, welche von der Tagsatzung ernannt werden. Neben der Vorberathung der Gesetze liegt ihm die allgemeine Verwaltung und Polizei ob; er erklärt Krieg, schliesst Frieden, geht Bündnisse und Staatsverträge ein; er beurtheilt die Streitigkeiten zwischen Kantonen und zieht Eingriffe kantonaler Behörden in die allgemeine Verfassung an die Tagsatzung. Die eigentliche Vollziehungsgewalt steht dem, vom Senate aus seiner Mitte gewählten Kleinen Rathe zu, bestehend aus dem Ersten (im Amte stehenden) Landammann und 4 Räthen, welche die verschiedenen Verwaltungszweige unter sich vertheilen. Der Erste Landammann, welchem das politische Departement obliegt, wählt die diplomatischen Vertreter der Schweiz im Auslande, sowie die Präfekten der Kantone; letztere können nur vom Kleinen Rathe abberufen werden. Der Senat kann sich bis auf 6 Monate vertagen und während dieser Zeit stehen alle seine Befugnisse, welche sich nicht auf die Gesetzgebung beziehen, dem Kleinen Rathe zu. — Jeder Kanton hat seine besondere administrative Organisation, welche nach den örtlichen Verhältnissen eingerichtet wird. Dieselbe wird entworfen durch die Kantonaltagsatzung, welche in der Weise gebildet wird, dass jede Municipalität eines ihrer Mitglieder an den Distriktshauptort abordnet und dann die versammelten Abgeordneten der Municipali-

täten einen Abgeordneten des Distriktes erwählen. Die Kantonaltagsatzung hat auch für das erste Mal die Abgeordneten zur helvetischen Tagsatzung zu ernennen und für die Zukunft deren Wahlart zu bestimmen.

Nachdem die kantonalen Tagsatzungen die Kantonsverfassungen entworfen und die Abgeordneten zur helvetischen Tagsatzung ernannt hatten, trat letztere den 7. September 1801 in Bern zusammen. Sie bestand zum grössern Theile aus Einheitsfreunden und revidirte in diesem Sinne den Entwurf von Malmaison, welcher in dem Berichte ihrer Kommission nicht ohne Grund bezeichnet wurde als »eine oberflächliche Arbeit, voll Dunkelheit, voller Lücken und Widersprüche, ein Gemisch von zwei Staatsformen, von denen keine überwiegt, sondern zwischen denen ein Conflikt zu befürchten ist.« *) Vorangestellt wurde der Grundsatz der Einheit des Staates und des Staatsbürgerrechtes; die im Entwurfe aufgestellte Kantonseintheilung wurde zwar im Wesentlichen beibehalten, aber die Verbesserung derselben der Gesetzgebung anheimgestellt. Der Centralgewalt wurden, neben den ihr im Entwurfe eingeräumten Attributen, noch ferner übertragen: die allgemeine Verfügung über das Kirchenwesen, soweit es vom Staate abhängig ist; das Eigenthum und die Verfügung über Nationalgüter und Domänen; die Unterhaltung der Heerstrassen und dazu gehöriger Brücken mit der Befugniss, Weg- und Brückengelder zu beziehen; die Ertheilung des helvetischen Bürgerrechtes. Der Loskauf der Zehnten und Grundzinse um eine billige Entschädigungssumme wurde vorgeschrieben; kein Theil des helvetischen Bodens sollte mit einer unablöslichen Abgabe beschwert und kein liegendes Gut unveräusserlich erklärt werden. Die Organisation der Tagsatzung blieb im Wesentlichen unverändert; dagegen wurde ihre Competenz erweitert, indem ihr nun unbedingt die Berathung und Annahme der vom Senate vorgeschlagenen Gesetze, die Beschlussfassung über Krieg, Frieden, Bündnisse und Staatsverträge, sowie über allfällige Vermehrung der stehenden Truppen, die Bewilligung der nöthigen Geldsummen für die allgemeinen Bedürfnisse übertragen und Beschwerden gegen Verfügungen des Senats nicht bloss von Kantonen, sondern auch von Bürgern

*) Vergl. auch Rengger's gedruckte Rede gegen den Entwurf, gehalten in der Sitzung vom 25. September (Bern u. Zürich 1801).

zugelassen wurden. Die Zahl der Senatoren wurde von 25 auf 30 erhöht, damit jedem Kanton um so eher wenigstens Eine Stelle im Senate zugesichert werden könne. Die Befugnisse des Senates und des Kleinen Rathes wurden nach dem Entwurfe festgesetzt: nur wurde dem Kleinen Rathe nun auch die Wahl der Statthalter der Kantone aus einem fünffachen Vorschlage der grössern Kantonalbehörde eingeräumt. Die besondere Verwaltungsorganisation jedes Kantons sollte von der Tagsatzung geprüft und, sofern darin keine, der allgemeinen Verfassung widersprechende Bestimmungen enthalten wären, genehmigt werden; jede Aenderung an derselben erforderte ebenfalls die Zustimmung der Tagsatzung. Der obersten Verwaltungsbehörde jedes Kantons gemeinschaftlich mit dem Regierungsstatthalter wurden folgende Verrichtungen übertragen: »die Verwaltung der Nationalgüter und Domänen nach den Gesetzen und Verordnungen; die Berathung und Feststellung der in den Kantonen besonders nothwendigen Vollziehungsmassregeln der Gesetze, die Aufsicht und Kontrolle über ihre Vollziehung, das erste Repressionsrecht gegen die Kantonalbeamten, wenn sie diese Vollziehung unterlassen, der Entscheid über Verwaltungsstreitigkeiten, unter Vorbehalt des Weiterzuges an die gemeinsame Regierung über Gegenstände, die in den Attributen dieser letztern liegen.« Dem Gerichtswesen, welches der Entwurf nicht näher berührt hatte, wurde bei der Revision desselben ein besonderer Abschnitt gewidmet. Bloss dem Grundsatze nach wurde hier festgestellt, dass in den Kantonen Friedens- und erstinstanzliche Gerichte, sowie in jedem Kanton ein Appellationsgericht, welches über Civilstreitigkeiten bis auf einen Werth von 3000 Frkn. letztinstanzlich abzusprechen habe, bestehen sollen; dagegen wurde die nähere Organisation dieser Gerichtsstellen sowie die Wahl ihrer Mitglieder den Kantonen überlassen. Der oberste Gerichtshof, aus 11 Mitgliedern bestehend, sollte vom Senate aus einem dreifachen Vorschlage der Tagsatzung gewählt werden und in letzter Instanz über Civilstreitigkeiten, deren Werth die Summe von 3000 Frkn. überstieg, sowie über schwerere Kriminalfälle bis zur Einführung von Schwurgerichten entscheiden. Für geringere Kriminalfälle sollte er die Kassationsbehörde sein; ferner wurde ihm die Beurtheilung von Anklagen gegen Mitglieder der Tagsatzung und des Senates, sowie gegen Kantonalbehörden, welche sich Verfassungsverletzungen

zu Schulden kommen liessen, und die Aufsicht über die untern Gerichtsstellen übertragen. Auch konnte jeder Civilstreit, welchen der Staat hatte, von jeder der beiden Partheien bis an den obersten Gerichtshof gezogen werden. Die Erlassung allgemeiner Gesetzbücher für Civilrecht, Strafrecht und Prozess wurde der gemeinsamen Regierung, die Einrichtung der Advokatur und des Notariates hingegen den Kantonalbehörden übertragen. Endlich wurde in einem Schlussabschnitte der Verfassung der Grundsatz aufgestellt, es solle für die aktive und passive Wahlfähigkeit zu National- und Kantonalämtern ein Census bestehen, dessen Betrag indessen von den Kantonen zu bestimmen sei.

Da diese Verfassung, welche die von Paul Usteri präsidirte Tagsatzung am 24. October 1801 zum Abschlusse brachte, das erste konstitutionelle Gesetz für die ganze Schweiz ist, welches nicht vom Auslande diktirt, sondern von einer Versammlung von Abgeordneten aller Kantone freithätig und in verhältnissmässig kurzer Zeit geschaffen wurde, so mussten wir sie hier etwas einlässlicher betrachten, obschon sie niemals ins Leben eingeführt, sondern gleichsam in der Geburt erstickt worden ist. Es ist begreiflich, dass sie die grosse Parthei der Föderalisten nicht befriedigte; aber zu jener Zeit entschied nicht der Wille des Schweizervolkes, sondern das Machtwort Frankreichs. Der Erste Consul, welcher der Simplonstrasse wegen die Losreissung des Wallis von der Schweiz verlangte, fühlte sich dadurch verletzt, dass die Verfassung die Integrität des Helvetischen Freistaates zu sichern suchte; unter dem Schutze der französischen Bajonnette kam daher der Staatsstreich vom 28. October zu Stande, welchen die in der Tagsatzung unterlegene Parthei gegen die Einheitsfreunde ausführte. Die Mehrheit des noch bestehenden Gesetzgebungsrathes erklärte die Tagsatzung für aufgelöst und den Entwurf vom 29. Mai für das Grundgesetz der Republik; darauf ernannte sie einen Senat von 25 Mitgliedern, der aus lauter Föderalisten zusammengesetzt war. Alois Reding, der als Erster Landammann an die Spitze der Regierung gestellt wurde, eilte nach Paris, um von Bonaparte die Anerkennung der neuen Ordnung zu erwirken; er erhielt sie jedoch nur unter der Bedingung, dass, um eine Versöhnung der Partheien anzubahnen, noch 6 Einheitsfreunde sowohl in den Senat als in den Kleinen Rath beigezogen würden. Der Senat nahm nun

am 27. Februar 1802 mit bloss 12 gegen 11 Stimmen eine Verfassung an, welche, ohne die Wünsche der Föderalisten zu befriedigen, noch weniger den Einheitsfreunden zusagte.*) Sie war im Wesentlichen nur eine weitere Ausführung des Entwurfes von Malmaison, jedoch mit noch grösserer Begünstigung der kantonalen Autonomie. Gleich im Eingange war das helvetische Staatsbürgerrecht fallen gelassen und statt desselben nur der Grundsatz aufgenommen: »Jeder helvetische Bürger ist befugt, sich überall in der Republik niederzulassen und an seinem Wohnorte alle bürgerlichen und politischen Rechte auszuüben ohne andere Einschränkungen, als welchen die Bürger des Kantons selbst unterworfen sind.« Mit Bezug auf die Gebietseintheilung finden wir in dieser Verfassung zuerst wieder die sämmtlichen demokratischen Kantone auf ihre alten Gränzen beschränkt, wobei indessen das Livinerthal als ein Gebietstheil Uri's erscheint; zum ersten Male tritt hier auch der Kanton St. Gallen in seinem jetzigen Bestande auf, während dagegen neben dem Kanton Aarau noch ein Kanton Baden genannt wird. Das Repräsentationsverhältniss an der Tagsatzung wurde — für die kleinen Kantone bedeutend günstiger als in den frühern Entwürfen — folgendermassen festgestellt: Bern 6, Zürich 5, Luzern 3, Uri 1, Schwyz 2, Unterwalden 1, Zug 1, Glarus 1, Solothurn 2, Freiburg 3, Basel 2, Schaffhausen 1, Appenzell 2, St. Gallen 4, Aargau 2, Baden 2, Waadt 4, Graubünden 3, Tessin 3, Wallis 2, — zusammen 52 Mitglieder. Jeder Kanton sollte überdiess ein Mitglied im Senate haben, wofür die oberste Behörde desselben der Tagsatzung einen Dreiervorschlag machte; ebenso sollten die Mitglieder des obersten Gerichtshofes aus doppelten Vorschlägen, von welchen die einen vom Senate, die andern von den Kantonen ausgingen, von der Tagsatzung gewählt werden. Das Recht der Annahme oder Verwerfung der vom Senat entworfenen Gesetze wurde wieder den Kantonen eingeräumt, von welchen sogar zwei Drittheile zustimmen mussten; nur wenn in dieser Weise die Annahme nicht erfolgte, und der Senat gleichwohl auf seinem Vorschlage beharrte, hatte die Tagsatzung zu entscheiden. Ihr blieb ferner die Befugniss gesichert, Krieg zu erklären, Frieden,

*) Nach Brunnemann, der Kanton Thurgau unter der Helvetik S. 99, war diese Verfassung hauptsächlich das Werk der Senatoren Anderwert von Thurgau und v. Wyss von Zürich.

Bündnisse und Verträge zu schliessen; auch sollte sie alljährlich die stehende Truppenmacht bestimmen. Der Senat, welcher als oberste Verwaltungs- und vorberathende Gesetzgebungsbehörde erscheint und dem nun auch die Entscheidung von Streitigkeiten in den Kantonen, welche auf die Verfassungsgarantie Bezug haben, zugewiesen wurde, sollte aus zwei Landammännern, zwei Statthaltern und 26 Räthen bestehen. Aus seiner Mitte ernannte er den Kleinen Rath, welcher aus den vier obersten Beamten und noch 7 andern Mitgliedern gebildet wurde. Für die Kantone sollten keine besondern Regierungsstatthalter mehr von der Centralgewalt bestellt werden, sondern es sollte diese ihre besondern Aufträge an eine aus den obersten Kantonalbehörden, welche hiefür einen Dreiervorschlag zu machen befugt waren, eigens gewählte Magistratsperson gelangen und, falls sie nicht befolgt würden, von sich aus vollziehen lassen. In der Rechtspflege, welche grundsätzlich von der Verwaltung völlig getrennt sein sollte, wurde die Competenz des obersten Gerichtshofes beschränkt auf Civilfälle, welche nicht bloss einen Werth von mehr als 3000 Franken hatten, sondern in denen zugleich der Helvetische Staat oder ein Kanton oder eine ausländische Person als Parthei erschien oder die beiden Partheien aus Bürgern verschiedener Kantone bestanden, sowie auf Kriminalfälle, bei welchen die kantonale Gerichtsbehörde auf Todesstrafe oder Einsperrung oder Landesverweisung von wenigstens 10 Jahren erkannt hatte. Im Uebrigen wurden die Attribute der National- und Kantonalsouveränetät wesentlich wie im Entwurfe vom 24. October ausgeschieden und insbesondere noch erklärt, dass in der, der Erstern zugehörenden »höhern Polizei« begriffen seien: »a) der Strassen- und Brückenbau und gemeinnützige Kanäle, b) das Sanitätswesen, c) die Sicherheits- und Kriminalpolizei, d) die Handwerks- und Gewerbspolizei, e) das Zollwesen.« — So behielt man, während man die Bedeutung der Kantone wiederherzustellen suchte, im Wesentlichen doch einen Einheitsstaat bei; man überliess der Centralgewalt die wichtigsten Befugnisse, aber man gewährte ihr nicht einen freien Spielraum und selbstständige Entwicklung, indem man sie in den wichtigsten Beziehungen von den Kantonalbehörden abhängig machte!

Die Verfassung vom 27. Februar 1802 war wieder ein todtgebornes Kind; denn mehrere Kantone, denen sie zur Annahme

vorgelegt wurde, verwarfen dieselbe, und andere verweigerten die Abstimmung. Bei der steigenden Erbitterung der Partheien suchte man die Wirkungen des Staatsstreiches vom 28. October durch einen zweiten Staatsstreich aufzuheben, welcher, abermals unter dem geheimen Einflusse des französischen Gesandten, am 17. April, als Reding und mehrere seiner Anhänger sich des Osterfestes wegen nach Hause begeben hatten, durch die unitarische Mehrheit des Kleinen Rathes ausgeführt wurde. Der Senat wurde vertagt und dafür auf den 28. April eine sogenannte Notabelnversammlung, grösstentheils aus Einheitsfreunden bestehend, einberufen, um über den Entwurf vom 29. Mai 1801 und die etwa nöthigen Abänderungen desselben ihr Gutachten abzugeben. Aus den Berathungen dieser Versammlung, welche den 20. Mai 1802 geschlossen wurden, ging abermals eine neue Verfassung hervor, welche sich im Ganzen wieder mehr dem Entwurfe vom 24. October näherte, dabei aber auch denjenigen vom 27. Februar so viel als möglich berücksichtigte. Vergleicht man alle die verschiedenen Verfassungsentwürfe, welche in der kurzen Zeit von einem Jahr auf einander folgten, mit einander, so findet man in denselben keineswegs unvereinbare Gegensätze; es scheint vielmehr, dass die Partheien, welche in den Helvetischen Behörden einander gegenüber standen, mehr wegen persönlicher als wegen grundsätzlicher Fragen sich bekämpften. Die Verfassung vom 20. Mai 1802, welche in der Redaktion jedenfalls sorgfältiger ausgearbeitet ist, als alle frühern Entwürfe, unterscheidet zwischen der »allgemeinen Staatsverwaltung«, welche »alle Gegenstände des gemeinsamen Wohles, und die der Souveränetätsausübung wesentlich angehören, umfasst«, und der besondern Verwaltung der Kantone, welche sich mehr auf lokale Angelegenheiten bezieht und für die jeder Kanton sich eine beliebige Organisation geben mag. Die Centralregierung ist wieder in die Hand der drei bereits bekannten Behörden gelegt. Die gesetzgebende Gewalt wird in der Regel durch die Tagsatzung ausgeübt, welche aus Stellvertretern der Kantone besteht, die nach einem indirekten und sehr komplizirten Wahlsysteme im Verhältnisse von Einem auf 25,000 Seelen ernannt werden. Nur Gesetzesvorschläge, welche neue Auflagen einführen, sind den Kantonen zur Genehmigung vorzulegen; werden sie nicht von zwei Drittheilen derselben angenommen, so kann der

Senat sie gleichwohl an die Tagsatzung bringen. Der Senat, aus 27 Mitgliedern bestehend, wird von der Tagsatzung frei gewählt; nur soll jeder der 18 Kantone ein Mitglied und kein Kanton mehr als 3 Mitglieder in demselben haben. Neben den, bereits in den frühern Entwürfen dem Senate eingeräumten Befugnissen erscheint nun auch das Recht, Strafurtheile zu mildern oder nachzulassen. Der Vollziehungsrath, welcher vom Senate aus seiner Mitte gewählt wird, besteht aus nicht mehr als drei Mitgliedern: dem Landammann und zwei Landstatthaltern; jedoch sind ihm zur Besorgung der verschiedenen Verwaltungszweige fünf verantwortliche Staatssekretäre mit berathender Stimme beigegeben. Die Competenzen des obersten Gerichtshofes sind nach dem Entwurfe vom 27. Februar normirt und in Betreff der Gesetzbücher ist festgesetzt: Strafrecht und Strafprozess, Forst- und Handelsgesetze sollen für die ganze Republik gleichförmig sein: ein allgemeines Civilgesetzbuch und Civilprozessgesetz sollen zwar entworfen, jedoch in keinem Kanton ohne seine Zustimmung eingeführt werden. Die Kantone sind verpflichtet, die kirchlichen Bedürfnisse der beiden Confessionen zu bestreiten, und es wird ihnen zu diesem Behufe der Ertrag der Zehnten und Grundzinsen angewiesen; auch sollen die »geistlichen Güter nur zur Unterhaltung von religiösen, öffentlichen Unterrichts- oder Unterstützungsanstalten verwendet werden.« Der Staat übernimmt die Errichtung einer »allgemeinen Lehranstalt für die höhere wissenschaftliche Erziehung« und sorgt für die Bildung der Geistlichen beider Confessionen auf besondern Anstalten. Die Einkünfte des helvetischen Staates bestehen in dem Ertrage sämmtlicher Regalien und der gesetzlich eingeführten indirekten Abgaben; wenn diese nicht hinreichen, so werden »besondere Beiträge von den Kantonen nach Massgabe der in denselben befindlichen und ihnen überlassenen Nationalgüter eingefordert.« *)

Diese von der Notabelnversammlung entworfne Verfassung legte der Kleine Rath dem Schweizervolke zur Annahme vor; eine Liste von 27 Männern, welche den neuen Senat bilden sollten, war dem

*) Troxler, die sieben Bundesverfassungen der schweiz. Eidgenossenschaft von 1798 bis 1815. Zürich 1838. Eine verdienstliche Sammlung, weil die ephemeren, aber für die Geschichte unsres Bundesstaatsrechtes immerhin nicht unwichtigen Verfassungen von 1801 und 1802 sonst sehr selten geworden sind.

Entwurfe beigefügt. Bei der Abstimmung ergaben sich 72,453 Annehmende gegen 92,423 Verwerfende; den Erstern wurden aber 167,172 Nichtstimmende beigezählt und auf diese Weise für die Annahme der Verfassung eine künstliche Mehrheit erzielt! Am 2. Juli erklärte der Kleine Rath dieselbe für das Staatsgrundgesetz Helvetiens und am 3. konstituirte sich der neue Senat. Nach mehrjährigen Schwankungen schien endlich wieder ein fester Boden für das Staatsleben der Schweiz gefunden zu sein; allein es zeigte sich bald, dass der neuen Ordnung der Dinge die einzige natürliche Grundlage, welche in einer Republik bestehen kann, nämlich die Zustimmung der Volksmehrheit fehlte. Napoleon Bonaparte zog, um der helvetischen Regierung ihre Abhängigkeit von seinem Willen recht fühlbar zu machen, plötzlich die französischen Truppen aus der Schweiz zurück und sofort brach in einer Reihe von Kantonen offne Empörung aus. In den demokratischen Kantonen versammelten sich die Landsgemeinden und stellten die alten Verfassungen wieder her. Die helvetischen Truppen, welche von der Regierung aufgeboten waren, wurden von den Unterwaldnern an der Rengg überfallen und geschlagen; die Stadt Zürich schloss ihnen ihre Thore und wurde darauf von General Andermatt ohne Erfolg bombardirt. In den Kantonen Baden, Aargau, Solothurn und Bern erhob sich das Landvolk und zog, mit Knitteln bewaffnet (daher der Name »Stecklikrieg«), gegen die Hauptstadt der Republik, welche beinahe ohne Schwertsreich von der helvetischen Regierung geräumt wurde. Während nun diese letztere am 20. September nach Lausanne übersiedelte, traten die demokratischen Kantone in Schwyz zu einer Tagsatzung zusammen und erliessen an die ehemaligen Städtekantone die Einladung, den Grundsatz der Rechtsgleichheit zwischen Stadt und Land treu und aufrichtig anzunehmen und sich mit ihnen zur Berathung der gemeinsamen Angelegenheiten des Vaterlandes zu vereinigen. Aehnliche Einladungen ergingen an die ehemaligen zugewandten Orte und gemeinen Herrschaften. Von allen Städtekantonen sandte zuerst Zürich einen Gesandten von der Stadt und einen vom Lande an die Tagsatzung; diesem Beispiele folgten Basel, Schaffhausen, Luzern, zuletzt auch Solothurn. Ebenso erschienen Gesandte von der Stadt St. Gallen, der alten Landschaft, Thurgau, Rheinthal, Baden, Graubünden. Das Patriziat von Bern dagegen, welches das alte Regi-

ment so viel als möglich wieder herzustellen suchte, bedang in der Uebereinkunft, welche es mit der Tagsatzung für gemeinsame Vertreibung der helvetischen Regierung aus dem Waadtlande abschloss, sich aus, dass kein Theil in die innern Angelegenheiten des andern sich einmischen solle; es schickte daher auch nur Einen Gesandten als Vertreter der »Stadt und Republik« nach Schwyz. Während nun die Tagsatzung zum letzten Angriffe gegen die Helvetik unter dem Oberbefehle des Generals Bachmann von Näfels ein kleines Bundesheer sammelte, beschäftigte sie sich zugleich mit dem Entwurfe einer neuen Bundesverfassung, welcher von grossem Interesse ist, weil er zeigt, dass auch unter den schweizerischen Staatsmännern, welche im Föderalismus eine Lebensbedingung für die Schweiz erblickten, doch das Bedürfniss grösserer Centralisation, als die alten Bünde und selbst nachher wieder der Bundesvertrag von 1815 sie boten, lebhaft gefühlt wurde. Zwar wurde in dem Entwurfe mit Nachdruck hervorgehoben, dass jeder Kanton selbst sich eine beliebige Verfassung geben, seine Obrigkeiten wählen, seine Oekonomie, seine kirchlichen Angelegenheiten und seine Rechtspflege unabhängig von jeder Centralbehörde besorgen möge; auch wurde die alte Tagsatzung mit Gesandten, welche von den Kantonen Instruktionen zu empfangen hätten, wieder hergestellt. Aber neben der Tagsatzung erscheint als die eigentliche Bundesregierung ein Eidgenössischer Rath, in welchem zwar auch jeder Kanton durch ein von ihm selbst gewähltes Mitglied vertreten sein sollte, der aber nach dem freien Ermessen seiner Mitglieder gültige Mehrheitsbeschlüsse fassen und seinen Präsidenten selbst ernennen konnte. In die Competenz des Eidgenössischen Rathes wurden gelegt: 1) die Leitung sämmtlicher auswärtiger Angelegenheiten, mochten sie die ganze Schweiz oder bloss einzelne Kantone betreffen, wobei jedoch der Entscheid über Krieg und Frieden, Bündnisse, Militärkapitulationen und Handelsverträge der Tagsatzung vorbehalten blieb, welche mit zwei Drittheilen der Standesstimmen darüber erkannte; 2) die Oberaufsicht und oberste Verfügung über das eidgenössische Militärwesen mit dem Vorbehalte, dass die zu entwerfende allgemeine Militärorganisation von zwei Drittheilen der Kantone angenommen werden musste; 3) das Vorschlagrecht für allgemein nützliche Einrichtungen, worüber die Tagsatzung entschied; 4) bei Streitigkeiten zwischen

Kantonen oder 5) bei Unruhen im Innern eines Kantons die Vermittlung und nöthigenfalls die Antragstellung bei der Tagsatzung zum massgebenden Abspruche. Die Mitglieder des Eidgenössischen Rathes sollten feste Besoldungen aus der Bundeskasse beziehen; doch sollte in ruhigen Zeiten und bei minder wichtigen Geschäften die Behörde sich vertagen und die einstweilige Verwaltung einem Ausschusse von 8 Mitgliedern übertragen, welche sie mit möglichster Berücksichtigung der verschiedenenen Confessionen und Regierungsformen aus ihrer Mitte wählte. Die Mitglieder des Eidgenössischen Rathes durften nicht als Gesandte an die Tagsatzung ernannt werden; dagegen hatten die Mitglieder des Ausschusses bei den Geschäften, über welche sie der Tagsatzung Bericht zu erstatten hatten, deliberative Stimme. Als Finanzquellen wurden der Eidgenossenschaft zugewiesen: das Münz-, Pulver-, Bergwerks-, Post- und Salzregal, ferner die in den Befreiungsurkunden der ehemaligen gemeinen Herrschaften ausdrücklich vorbehaltenen Domänen und Gefälle.*)

§ 3. Die Vermittlungsakte.

Es geschah keineswegs aus Vorliebe für das Einheitssystem, welches seit fünfthalb Jahren als unpassend für die Schweiz und insbesondere in dem letzten allgemeinen Aufstande als gänzlich haltlos sich erwiesen hatte, dass der französische Machthaber die Bundesarmee unter General Bachmann in ihrem Siegeslaufe gegen Lausanne aufhielt und, indem er seine Vermittlung zur Begründung eines dauerhaften Verfassungswerkes anbot, die vorläufige Wiedereinsetzung sämmtlicher helvetischen Behörden verlangte. Schon in Malmaison am 30. April 1801 hatte sich Bonaparte deutlich genug in föderalistischem Sinne ausgesprochen**); noch einlässlicher geschah diess in den berühmten Konferenzen vom 12. December 1802 in St. Cloud und vom 29. Januar 1803 in den Tuilerien, wo er u. A. das denkwürdige Wort sprach: »Eine Regierungsform, die nicht

*) Kommissional-Gutachten über die allgemeine Verfassung, entworfen im October 1802, im Archiv Schwyz. Gedruckt bei Hodler, Gesch. des Bernervolkes I. 890—896. Offenbar ist der oben erwähnte Haller'sche Verfassungsplan von 1799 nicht ohne Einwirkung auf diesen Entwurf geblieben.

**) Bericht des helvetischen Ministers bei Muralt, Hans v. Reinhard, S. 458.



das Ergebniss einer langen Reihe von Ereignissen, Unglücksfällen, Anstrengungen und Unternehmungen eines Volkes ist, kann niemals Wurzel fassen.« *) Was den Ersten Consul zur gebieterischen Dazwischenkunft in die schweizerischen Angelegenheiten veranlasste, war vielmehr die sich ihm aufdrängende Ansicht, dass auswärtige, namentlich englische Einflüsse bei dem Aufstande gegen die helvetische Regierung mit im Spiele seien und dass es sich um eine vollständige Reaction handle, welche das Bollwerk der Alpen einer neuen europäischen Coalition, die sich gegen Frankreich bilden könnte, überliefern würde. Sofort war nun sein Entschluss gefasst; er wollte der Schweiz eine ihrem Charakter und ihren Bedürfnissen entsprechende Verfassung zurückgeben, aber sie sollte diese Wohlthat einzig ihm zu verdanken haben; in ihrem Innern zufriedengestellt, sollte sie dagegen nach aussen hin gänzlich an Frankreich gekettet sein. Diesen Zweck erreichte Bonaparte, indem er einerseits, da die Tagsatzung in Schwyz nur der Waffengewalt weichen zu wollen erklärte, abermals durch eine französische Armee die Schweiz besetzen liess, anderseits aber Abgeordnete der helvetischen Regierung, der Kantone und einzelner Städte zu sich nach Paris lud, um nach Anhörung der Wünsche und Ansichten aller Partheien seinen Entscheid zu fällen. War es auch demüthigend für unser Vaterland, dass es nicht durch sich selbst die nothwendig gewordene Neugestaltung seiner Verhältnisse, die Ausgleichung zwischen alter und neuer Zeit erlangen konnte, so musste es doch in seiner damaligen Lage die ihm angebotene Vermittlung mit Dank annehmen. Denn so leicht es, im Augenblicke der französischen Dazwischenkunft, für die Tagsatzung in Schwyz gewesen wäre, die gänzliche Auflösung der helvetischen Regierung zu bewerkstelligen, so schwer hätte es ihr fallen müssen, über die sehr verschiedenartigen Begehren, welche sich in einzelnen Theilen der Schweiz mit Bezug auf die künftige Gebietseintheilung und die Kantonsverfassungen erhoben, zu entscheiden und zugleich ihren Bundesentwurf für alle Kantone zur Geltung zu bringen.

Folgendes sind die Grundzüge der Vermittlungsakte, welche Napoleon Bonaparte am 19. Februar 1803 den schweizerischen Abgeordneten zur Consulta überreichte und welche von da an bis

*) Monnard II. 361.

zu seinem Sturze das, unter dem besondern Schutze des Vermittlers stehende Grundgesetz der Eidgenossenschaft bildete:

Die Schweiz erscheint nicht mehr als ein Einheitsstaat, welcher in Kantone abgetheilt ist, sondern sie besteht aus XIX souveränen Kantonen, deren besondere Verfassungen zuerst festgestellt wurden, ehe man die Bundesverfassung, als die Krone des ganzen Gebäudes, denselben beifügte. Die XIII alten Orte wurden in ihren frühern Gebietsgränzen wieder hergestellt; nur dass Aargau und Waadt von Bern getrennt blieben. In den demokratischen Kantonen wurde die alte Landsgemeindeverfassung wieder eingeführt mit einigen heilsamen Abänderungen, welche sich auf das Alter der Stimmfähigkeit und auf die Initiative bei der Gesetzgebung bezogen. Die Städtekantone erhielten eine Repräsentativverfassung, welche auf dem Grundsatze der Rechtsgleichheit von Stadt und Land beruhte; doch wurde für die aktive und passive Wahlfähigkeit ein Census aufgestellt und die Wahlkreise hatten direkt aus ihrer Mitte bloss einen Drittheil der Mitglieder des Grossen Rathes zu wählen, während sie für die übrigen zwei Drittheile, welche durch das Loos bezeichnet wurden, Kandidaten aus den übrigen Bezirken ernennen mussten. Diese Einrichtung, welche für eine Zeit des Ueberganges passend erschien, hatte offenbar den Zweck, der grössern politischen Bildung, welche sich in den Städten fand, die gebührende Berücksichtigung zu verschaffen. Die sechs neuen Kantone, welche durch die Vermittlungsakte den dreizehn alten beigesellt wurden, waren 1) St. Gallen, bestehend aus der Stadt St. Gallen, dem Gebiete der ehemaligen Abtei und den Landschaften Rheinthal, Sax, Gams, Werdenberg, Sargans, Gaster, Utznach und Rapperschwyl; 2) Graubünden, der alte Freistaat der drei rhätischen Bünde, von welchem jedoch Veltlin, Cleven und Worms losgetrennt und zur italienischen Republik geschlagen waren; 3) Aargau, bestehend aus dem ehemals bernischen Aargau, dem von Oesterreich abgetretenen Frickthal, der Grafschaft Baden und den freien Aemtern; 4) Thurgau; 5) Tessin, bestehend aus sämmtlichen ehemaligen italienischen Vogteien mit Einschluss des Livinerthals; 6) Waadt, die ehemals bernische Landschaft mit den Vogteien Orbe, Grandson und Echallens, an welchen auch Freiburg Antheil gehabt hatte. Mit Ausnahme Graubündens, dessen alte Verfassung nur eine zeitgemässe Umbildung erlitt, erhielten auch diese neuen Kantone

Repräsentativverfassungen mit einem noch komplizirtern Wahlsysteme als dem für die Städtekantone aufgestellten. Auch hier wählten die einzelnen Wahlkreise nur einen Drittheil der Mitglieder des Grossen Rathes direkt aus ihrer Mitte; für die beiden andern Drittheile, welche ausgeloost wurden, hatten sie Kandidaten zu ernennen, für deren Wählbarkeit zu einem Theile ein ansehnliches Vermögen, zum andern Theile ein vorgerücktes Alter vorgeschrieben war.

Die XIX Kantone waren in der Weise mit einander verbunden, dass sie einander gegenseitig ihre Verfassungen, ihr Gebiet, ihre Freiheit und Unabhängigkeit sowol gegen äussere als gegen innere Angriffe gewährleisteten. Zur wirksamen Handhabung dieser Garantie wurde eine Bundesarmee aufgestellt, welche — da es nicht in der Politik des Vermittlers liegen konnte, der Schweiz eine grössere bewaffnete Macht zu verleihen — aus nicht mehr als 15,203 Mann bestand; die Beiträge, welche jeder Kanton an Truppen und Geld zu liefern hatte, waren genau festgesetzt. Die Bundesgewalt wurde ausgeübt theils durch die Tagsatzung, theils durch den Landammann der Schweiz. Die Tagsatzung berieth wieder, wie in frühern Zeiten, nach Instruktionen, welche jeder Kanton seinem Abgeordneten ertheilte: eine wichtige Neuerung aber lag darin, dass die Kantone nicht mehr völlig gleiches Stimmrecht übten, sondern die grössern Stände Bern, Zürich, Waadt, St. Gallen, Aargau und Graubünden je zwei Stimmen hatten, während von den übrigen Ständen jedem nur eine Stimme zukam. Die Tagsatzung versammelte sich wechselweise, ein Jahr nach dem andern, in den Städten Freiburg, Bern, Solothurn, Basel, Zürich und Luzern; der Kanton, welchen es der Reihenfolge nach traf, war für das Jahr Vorort (canton directeur) und hatte die Sitzungskosten zu bestreiten. Die jährliche ordentliche Sitzung der Tagsatzung begann am ersten Montag im Brachmonat; ausserordentlich wurde sie einberufen: 1) wenn der Landammann der Schweiz es für nöthig erachtete; 2) wenn eine auswärtige Macht oder ein Kanton es verlangte und der Grosse Rath des Vorortes das Begehren begründet fand; 3) im Falle der Abweisung des Begehrens, wenn fünf Kantone sich für dasselbe erklärten. Landammann der Schweiz hiess der im Amte stehende Schultheiss oder Bürgermeister des Vorortes, welcher zugleich von selbst Gesandter seines Kantons an der Tagsatzung war und diese Versammlung präsidirte. Er vertrat

die Schweiz nach aussen hin, wahrte den Kantonen gegenüber die Rechte des Bundes und hatte während seines Amtsjahres die sämmtlichen eidgenössischen Geschäfte theils allein, theils mit Zuratheziehung seiner Kantonsregierung zu leiten. Der Grosse Rath des Vorortes hatte ihm einen besondern Gehalt auszusetzen und die mit dem Amte verbundenen ausserordentlichen Ausgaben zu bestreiten. Der Tagsatzung und dem Landammann der Schweiz war eine ständige eidgenössische Kanzlei beigegeben, welche von Jahr zu Jahr dem Vororte folgte. Die Tagsatzung wählte die beiden Kanzleibeamten und bestimmte ihren Gehalt, welchen ebenfalls der vorörtliche Kanton zu bezahlen hatte.

Die Vermittlungsakte stellte sich entschieden auf den Boden der Kantonalsouveränetät, indem sie in Art. 12 den Grundsatz aussprach: »Les cantons jouissent de tous les pouvoirs qui n'ont pas été expressément délégués à l'autorité fédérale.« Gleichwohl lag es nicht in ihrer Absicht, die Kantonalsouveränetät in demjenigen Umfange, wie sie früher bestanden, wieder herzustellen, sondern es wurde dieselbe vielen wichtigen Beschränkungen unterworfen. Vorerst stellte die Bundesverfassung gewisse allgemeine Grundsätze auf, denen sich die Kantone zu unterziehen hatten. Dahin gehörten das Wegfallen aller politischen Vorrechte, welche früher einzelnen Personen, Familien oder Gemeinden zugestanden hatten; die freie Niederlassung der Schweizerbürger in allen Kantonen, verbunden mit der Ausübung der politischen Rechte nach den Gesetzen des Niederlassungskantons; die Aufhebung der alten Abzugsrechte; die Sicherung freien Verkehres (libre circulation) für Lebensmittel, Vieh und Kaufmannswaaren (denrées, bestiaux et marchandises); die der Tagsatzung eingeräumte Befugniss, einen schweizerischen Münzfuss einzuführen; die den Kantonen auferlegte Verpflichtung, Verbrechern, welche von den Justizbehörden eines andern Kantons verurtheilt wären oder gesetzlich verfolgt würden, keine Zuflucht zu gestatten; endlich das Verbot des Unterhaltes stehender Truppen, deren Anzahl 200 Mann übersteigen würde, sowie aller Sonderbündnisse von Kantonen unter sich oder mit auswärtigen Staaten. Den Bundesbehörden waren sodann, wenn auch nicht gerade zahlreiche, doch sehr wichtige Kompetenzen zugetheilt. Kriegserklärungen, Friedensverträge und Bündnisse

wurden von der Tagsatzung beschlossen. und es war dazu die Genehmigung von $^3/_4$ der Kantone erforderlich. Die Tagsatzung allein war fernerhin befugt, Handelsverträge mit dem Auslande und Kapitulationen für Schweizertruppen in fremdem Dienste abzuschliessen; ohne ihre Einwilligung durften keinerlei Werbungen für eine auswärtige Macht stattfinden; über andere Gegenstände durften die Kantone nur nach eingeholter Erlaubniss der Tagsatzung mit ausländischen Regierungen unterhandeln. Ueber die Bundesarmee verfügte ebenfalls ausschliesslich die Tagsatzung; sie ernannte den Oberbefehlshaber und traf alle zur Sicherheit der Schweiz erforderlichen Massregeln. Wenn ein Kanton zu irgend einem Zwecke mehr als 500 Mann Truppen aufbieten wollte, so musste er vorher den Landammann der Schweiz davon in Kenntniss setzen. Brachen im Innern eines Kantons Unruhen aus. welche eidgenössische Hülfe als nothwendig erscheinen liessen, so hatte sich die Kantonsregierung an den Landammann der Schweiz zu wenden, welcher, nach eingeholtem Gutachten des vorörtlichen Kleinen Rathes, Truppen anderer Kantone aufbieten und in den empörten Kanton einrücken lassen konnte, unter Vorbehalt nachheriger Einberufung der Tagsatzung. Wenn die in einem Kanton entstandenen Unruhen die Sicherheit der übrigen Kantone bedrohten, so konnte die Tagsatzung auch von sich aus dagegen einschreiten. Entstanden Streitigkeiten zwischen zwei oder mehrern Kantonen, so hatten sich dieselben zunächst an den Landammann der Schweiz zu wenden. welcher zu gütlicher Ausgleichung des Streites Vermittler ernennen konnte. Gelang diese Ausgleichung nicht, so entschied darüber die Tagsatzung als Syndikat, wobei die Abgeordneten ohne Instruktionen stimmten und der Gesandte jedes Kantons nur Eine Stimme hatte. Die Zolltarife sämmtlicher Kantone hatte die Tagsatzung zu genehmigen, und es durften im Innern der Schweiz keine andern Zölle bezogen werden als solche, die zum Unterhalte von Strassen und Brücken bestimmt waren. Dem Landammann der Schweiz stand dafür ein Aufsichtsrath zu über den Zustand der Strassen, Wege und Flüsse in der Schweiz; er war in dieser Hinsicht befugt, Befehle zu dringenden Arbeiten zu ertheilen und dieselben im Falle der Noth auf Kosten der säumigen Verpflichteten ausführen zu lassen. Endlich war in der Vermittlungsakte, um jeden Conflikt zwischen

Bundes- und Kantonalsouveränetät zu verhüten, festgesetzt, dass eine Kantonsbehörde, welche ein von der Tagsatzung erlassenes Gesetz verletze, als der Auflehnung schuldig vor einen Gerichtshof gestellt werden könne, welcher aus den Präsidenten der Kriminalgerichte aller übrigen Kantone zu bilden sei.

Während der Herrschaft der Vermittlungsakte wurde das schweizerische Bundesrecht auf dem Wege der Bundesgesetzgebung nur in wenigen Punkten weiter entwickelt. Zunächst erschien die Bestimmung der Bundesverfassung, welche sich auf die Unterhandlungen einzelner Kantone mit auswärtigen Regierungen bezog, als einer Erläuterung bedürftig, die durch Beschluss der Tagsatzung vom 22. August 1803 erfolgte. Nach demselben sollten, wenn es sich nicht um den Abschluss eines auf längere Zeit berechneten Vertrages, sondern nur um Verabredungen über minder wichtige Gegenstände handelte, die Kantone von sich aus, unter blosser vorheriger Kenntnissgabe an den Landammann der Schweiz, unterhandeln dürfen: aber auch zum Abschlusse von Verträgen, welche bleibende Verbindlichkeiten auferlegten, sollte in Fällen von Dringlichkeit die Ermächtigung des Landammanns genügen, mit dem Vorbehalte, dass nachher die abgeschlossene Uebereinkunft immerhin noch der Tagsatzung zur Einsicht und Genehmigung vorgelegt werden musste.*) Ein fernerer Beschluss der Tagsatzung vom 21. Juli 1804 wurde veranlasst durch die vorausgegangenen Unruhen im Kanton Zürich, welche der damalige Landammann von Wattenwyl mit grosser Energie unterdrückt hatte. In der von ihm ausgegangenen Aufstellung eines eidgenössischen Kriegsgerichtes, welches die Aufrührer bestrafte, erblickten einzelne Stände eine Verletzung der Kantonalsouveränetät; die Tagsatzung stellte daher für die Zukunft den Grundsatz auf, dass in ähnlichen Fällen es an der Regierung des betheiligten Kantons stehe, die Schuldigen entweder durch ihr verfassungsmässiges Kriminalgericht oder durch ein eidgenössisches Tribunal beurtheilen zu lassen. Die Zusammensetzung dieses letztern wurde dann näher bestimmt, wobei im Wesentlichen die vom Landammann bei den Zürcher Unruhen getroffenen Massnahmen bestätigt

*) Urkunden zum Repertorium der Abschiede der eidg. Tagsatzungen vom Jahr 1803—1813 (Bern 1843), No. XV.

wurden.*) Die freie Niederlassung, welche dem Grundsatze nach in der Bundesverfassung vorgeschrieben war, wurde durch Beschluss der Tagsatzung vom 15. Juni 1805 dahin beschränkt, dass Ausländer, welche in einem Kanton das Bürgerrecht erwerben, erst nach Verfluss von zehn Jahren berechtigten Anspruch auf die Niederlassung in einem andern Kanton erlangen sollten. Durch einen fernern Beschluss vom 6. Juli 1805 wurde verfügt: 1) Der sich niederlassende Schweizer tritt in alle Rechte ein, welche der Kantonsbürger geniesst, mit Ausnahme der politischen Rechte und des Mitantheils an Gemeindegütern. Dafür hat er aber auch alle Verpflichtungen zu erfüllen, welche die Gesetze dem Kantonsbürger auferlegen. 2) Die Ausübung jener verfassungsmässigen Rechte ist unabhängig von der Religion, welcher der sich niederlassende Schweizer angehört. 3) Sie darf auch nicht erschwert werden durch Personal- oder Geldbürgschaften oder andere, den Niedergelassenen auferlegte Lasten. Vorbehalten bleibt eine Kanzleigebühr von höchstens 8 Franken. 4) Wer sich um die Niederlassung in einem andern Kanton bewirbt, muss einen gehörig ausgefertigten, von seiner Kantonsregierung legalisirten Heimathsschein vorweisen.**) Das Münzwesen wurde durch Tagsatzungsbeschluss vom 11. August 1803 dahin geregelt, dass der Schweizerfranken, auf welchem der eidgenössische Münzfuss beruhte, $1\frac{1}{2}$ französischen Franken an Werth gleichkommen sollte. Die Silbermünzen vom Franken aufwärts sollten von den Kantonen nur nach diesem Münzfusse ausgeprägt werden; bei kleinern Münzen hingegen waren sie nicht an denselben gebunden, jedoch sollte die Tagsatzung auch hier die Sorten, sowie ein Maximum der von den Kantonen auszuprägenden Scheidemünzen festsetzen. Das Postwesen erklärte die Tagsatzung am 2. August 1803 wieder als Regal der Kantone in ihrem Gränzumfange, wobei nur folgende allgemeine Grundsätze vorbehalten wurden: 1) Obrigkeitliche Schreiben sollten taxfrei sein und von den Posten weder Zölle noch Weggelder erhoben werden. 2) Das Postgeheimniss blieb gewährleistet. 3) Die Kantone sollten den Posten allen Schutz gewähren und dem Laufe derselben keinerlei Hemmnisse in den Weg legen. 4) Die Postbüreaux sollten, unter

*) Ebenda No. XLIV. Offizielle Sammlung der das schweiz. Staatsrecht betreffenden Aktenstücke (Zürich 1820) I. 242.

**) Urkunden No. LXXXVIII, LXXXIX.

Garantie der betreffenden Kantone, für den Werth der ihnen anvertrauten Gegenstände verantwortlich sein, wobei jedoch höhere Gewalt vorbehalten blieb. 5) Bei Beschwerden gegen die Postverwaltung sollte in jedem Kanton dem Fremden wie dem Einheimischen unentgeldlich und summarisch Recht gehalten werden. In Betreff des Zollwesens wurden die einschlägigen Vorschriften der Bundesverfassung durch Tagsatzungsbeschluss vom 15. September 1803 dahin ausgelegt: es sollen sowohl die bestehenden Gränzzölle als auch die »zu festgesetzten Zwecken bestimmten« innern Zölle fortdauern, soferne keine gegründeten Beschwerden dagegen geführt werden; immerhin habe die Tagsatzung noch die Tarife zu genehmigen. Dem mächtigen Willen des zum Kaiser der Franzosen gekrönten Vermittlers sich beugend, verbot die Tagsatzung durch Beschluss vom 5. Juli 1806 die Einfuhr aller englischen Manufakturwaaren (mit Ausnahme des Baumwollgarns) in die Schweiz und zur Deckung der Unkosten, welche durch die Handhabung dieses Verbotes entstanden, legte sie eine eidgenössische Gränzgebühr auf alle übrigen Kaufmannswaaren. Durch einen fernern Beschluss vom 9. November 1810 wurde eine ausserordentliche Abgabe auf alle Kolonialwaaren eingeführt. Erst nachdem in der Völkerschlacht bei Leipzig Kaiser Napoleon unterlegen war, wurden die kostspieligen »eidgenössischen Gränzanstalten« aufgehoben; dagegen wurde zur Bestreitung der ausserordentlichen militärischen Ausgaben, welche die damaligen Zeitverhältnisse mit sich brachten, zufolge einer Verordnung der Tagsatzung vom 26. November 1813 eine neue eidgenössische Eingangsgebühr bezogen.*) Endlich mag der Tagsatzungsbeschluss vom 28. Juli 1804, durch welchen die Linthkorrektion unter den Schutz und die Leitung der eidgenössischen Behörden genommen wurde,**) an dieser Stelle vorzüglich darum noch Erwähnung finden, weil in der Bundesverfassung von solchen wohlthätigen Unternehmungen nicht ausdrücklich die Rede war, somit jener Beschluss eine glückliche Erweiterung des Bundesrechtes enthielt, welche zur Zeit des Fünfzehnerbundes wohl nicht hätte durchgesetzt werden können.

Wichtiger als die genannten Tagsatzungsbeschlüsse waren in

*) Ebenda No. CX, CXI, CXXIX, CXXX, CXXXVI.

**) Offizielle Sammlung I. 320 ff. Snell, Handb. des schweiz. Staatsrechts (Zürich 1839) I. 267 ff.

staatsrechtlicher Beziehung die eidgenössischen Konkordate, welche während der Mediationszeit zwischen den Kantone abgeschlossen wurden. Während dort die Mehrheit der Stimme für die ganze Schweiz das Gesetz machte, traten hier alle od doch die meisten Kantone freiwillig zusammen, um sich über gewiss Grundsätze zu verständigen, welche in interkantonalen Verhält nissen zu Recht bestehen sollten. Es beschlugen diese Konkordat welche nachher unter der Herrschaft des Fünfzehnerbundes bestätig worden sind, die nachfolgenden Materien:

1) den Gerichtsstand des Wohnortes in Forderungs sachen;
2) die Gleichstellung der Schweizer im Rechtstrieb und in Konkursen mit den eigenen Kantonsbügern (1 Juni 1804);
3) bewegliches Eigenthum einer Konkursmasse welches in andern Kantonen liegt (7. Juni 1810);
4) das Heimathrecht der Ehefrau (8. Juli 1808);
5) die Gestattung gemischter Ehen (11. Juni 1812);
6) die Auslieferung von Verbrechern und Angeschu digten, die Einvernahme von Zeugen in Kriminalfällen u die Herausgabe gestohlener Sachen (8. Juni 1809);
7) die Auslieferung von Ausreissern aus den besoldeten Ka tonaltruppen (6. Juni 1806);
8) die Stellung der Fehlbaren bei Polizeivergehen (Juni 1810);
9) polizeiliche Massnahmen zu Unterdrückung des Vaganten wesens, sowie die Unzulässigkeit von Verbannung strafen gegen Schweizer (17. Juni 1812);
10) nähere Bestimmungen über das Passwesen (2. Juli 1813
11) das Steuersammeln in der Schweiz (2. August 1804);
12) die Gesundheitspolizei (13. Juni 1806 u. 20. Juni 1809).

Werfen wir nun noch einen Blick auf die Zustände der Schwe während der Herrschaft der Vermittlungsakte, so muss allgemein a erkannt werden, dass unser Vaterland damals in seinem Inne des Glückes einer ruhigen und friedlichen Entwicklung genos während welcher viele gute Keime für die Zukunft gelegt u

*) Offiz. Samml. I. 282—318. Snell I. 216—217, 242—244, 248—26 264, 265.

manche gemeinnützige Unternehmungen an die Hand genommen werden konnten. »Zahllose Stoffe der Zwietracht«, sagt ein Geschichtsschreiber, der diese Zeit aus eigner Erfahrung kannte*), »waren verschwunden. Ein vorher nie empfundener Brudersinn wuchs eben so sehr als einzelne Anmassungen sich verminderten. Das Aufhören der Unterthanenverhältnisse, die zuerst entehrend, dann zerstörend auf jede Republik zurückwirken, die sie in sich aufnimmt, hatte die Zahl der Eidgenossen verzehnfacht; mit einer bisher unbekannten Leichtigkeit und Eintracht bewegte sich ihre Politik, und die feindseligen Schranken des Verkehres waren zwischen den Kantonen gefallen. Das Bedürfniss fortschreitender Bildung und freierer Mittheilung war empfunden, und ihre Entwicklungen gediehen.« Die Schattenseite des Bildes, welches die Schweiz zur Mediationszeit darbot, liegt in ihrer Abhängigkeit von der französischen Politik, welche mit der zunehmenden Macht und Grösse des Vermittlers immer drückender wurde. Besonders schwer empfand die Schweiz die, in Folge der unaufhörlichen Kriege Napoleons sich stets erneuernden Werbungen für die kapitulirten Regimenter in französischen Diensten, sowie das Kontinentalsystem, welches ihren Handel und ihre Industrie lähmte. Die Besetzung des Kantons Tessin durch französische Truppen und die Fruchtlosigkeit aller Vorstellungen, welche die eidgenössischen Behörden dagegen erhoben, zeigten vollends, wie der Vermittler die der Schweiz zugesicherte Unabhängigkeit verstand. Napoleon hatte die Schicksale der Schweiz zu sehr an diejenigen seines eignen Reichs gekettet, als dass sein Sturz auf die Verfassung, welche er ihr gegeben, ohne Rückwirkung hätte bleiben können.

Die gegen Frankreich verbündeten Mächte, deren siegreiche Heere gegen das Ende des Jahres 1813 der nördlichen Schweizergränze sich näherten, erklärten dem Landammann von Reinhard in Zürich: sie können die von der Tagsatzung proklamirte Neutralität, welche bei dem Abhängigkeitsverhältnisse der Schweiz zu Frankreich bis dahin nur dem Namen nach bestanden habe, nicht anerkennen. Im Bewusstsein ihrer militärischen Schwäche, welche der Vermittler aus selbstsüchtigen Gründen gefördert hatte, wich die Eidgenossenschaft einer zehnfachen Uebermacht: die schweize-

*) Ludw. Meyer v. Knonau, Handb. der Gesch. der schweiz. Eidgenossenschaft II. 738.

rischen Truppen, welche die Rheingränze besetzt hielten, wurden in ihre Heimath entlassen und die Heere der Verbündeten durchzogen in grossen Massen das schweizerische Gebiet, um in Frankreich einzurücken. Schon vor ihrem Einmarsche hatten, vom österreichischen Kabinet aus begünstigt, namentlich in Bern die Intriguen einer Parthei begonnen, welche die der Revolution von 1798 vorangegangenen Zustände zurückzuführen suchte. Den 23. December, als bereits ein österreichischer Vortrab in Bern einrückte, beschloss der Grosse Rath nach längerem Widerstande die Aufhebung der Vermittlungsakte und übergab seine Gewalt der beim Einmarsche der Franzosen abgetretenen Regierung, welche in einer, am folgenden Tage erlassenen Proklamation sofort Ansprüche auf die losgetrennten Kantone Aargau und Waadt erhob. Auch der Landrath von Schwyz sagte sich am 24. December von der Vermittlungsakte los und lud Zürich ein, seine alte Stellung als eidgenössischer Vorort wieder einzunehmen. Zugleich erklärten die Gesandten Oesterreichs und Russlands dem Landammann der Schweiz: die bestimmte Absicht der verbündeten Mächte gehe dahin, dass die Vermittlungsakte, als ein Werk der Willkür und Gewalt, gänzlich aufgehoben werde; sie empfahlen die beförderliche Herstellung eines neuen Bundesvereins. So trat an die Stelle der vom Landammann einberufenen ausserordentlichen Tagsatzung eine Eidgenössische Versammlung, bestehend aus den Gesandten der alten Orte Uri, Schwyz, Luzern, Zürich, Glarus, Zug, Freiburg, Basel, Schaffhausen und Appenzell. Von der Ueberzeugung ausgehend, dass nach den von aussen her und im Innern der Schweiz vorgefallenen Ereignissen die mediationsmässige Bundesverfassung keinen weitern Bestand haben könne, einigte sich die Versammlung am 29. December auf folgende Grundlagen eines neuen Bundes:

»1) Die beitretenden Kantone sichern sich im Geiste der alten Bünde und der seit Jahrhunderten unter den Eidgenossen bestandenen glücklichen Verhältnisse brüderlichen Rath, Unterstützung und treue Hülfe neuerdings zu.«

»2) Sowohl die übrigen alteidgenössischen Stände, als diejenigen welche bereits seit einer langen Reihe von Jahren Bundesglieder gewesen sind, werden zu diesem erneuerten Verbande förmlich eingeladen.

»3) Zu Beibehaltung der Eintracht und Ruhe im Vaterlande vereinigen sich die beitretenden Kantone zu dem Grundsatze, dass keine mit dem Rechte eines freien Volkes unverträglichen Unterthanenverhältnisse hergestellt werden sollen.

»4) Bis die Verhältnisse der Stände unter sich und die Leitung der allgemeinen Bundesangelegenheiten näher und fester bestimmt sind, ist der alteidgenössische Vorort Zürich ersucht, diese Leitung zu besorgen.«

Sofort schlossen sich dieser Uebereinkunft, auf die Einladung ihrer Urheber, die Gesandten der neuen Kantone St. Gallen, Aargau, Thurgau und Waadt an. Nach wenigen Tagen traten ihr auch die Abgeordneten von Solothurn, Unterwalden und Tessin bei und die meisten Stände ratifizirten ohne Verzug die von ihren Gesandten gefassten Beschlüsse. Nur Bern und Graubünden hielten sich ferne: ersteres, weil man seinen Ansprüchen auf Aargau und Waadt kein Gehör schenken wollte; letzteres wegen Unruhen in seinem Innern, indem eine starke Parthei die Lostrennung von der Eidgenossenschaft beabsichtigte.

§ 4. Der Bundesvertrag von 1815 und der Zeitraum der Restauration.

Die Uebereinkunft vom 29. December 1813, wenn sie auch in der über die Schweiz einbrechenden Zerrüttung als eine feste Grundlage für die zukünftige Einigung erschien, konnte es doch nicht verhindern, dass zu Anfang des Jahres 1814 die Eidgenossenschaft in zwei feindliche Partheien sich trennte, von denen die eine die Rechtszustände früherer Jahrhunderte so weit als möglich wieder herzustellen, die andere hingegen von den, durch die Erfahrung bewährten Errungenschaften der Neuzeit so viele als möglich zu retten bemüht war. Dem Beispiele Berns folgten schon im Laufe des Monats Januar Solothurn und Freiburg. Die alten Patriziate, welche hier unter dem Einflusse einer reaktionären Zeitströmung sich an die Stelle der mediationsmässigen Regierungen setzten, beriefen ihre Gesandtschaften von der Eidgenössischen Versammlung in Zürich zurück, welche — nicht ohne unmittelbare Einwirkung des österreichischen und russischen Bevollmächtigten — den ersten

Entwurf einer Bundesurkunde ausarbeitete und am 10. Februar den sämmtlichen Ständen zur Instruktionsertheilung überschickte. Den 16. Februar erfolgte auch in Luzern ein Umschwung in aristokratischem Sinne; den 19. verkündigte Uri den Bewohnern Livinens in einer Proklamation, dass es sie wieder mit seinem Kanton vereinige: ähnliche Ansprüche erhoben Schwyz auf Utznach, Zug auf einen Theil der freien Aemter. Nachdem der Vorort Zürich. an der Uebereinkunft am 29. December unentwegt festhaltend, die von mehrern Seiten verlangte Einberufung einer dreizehnörtigen Tagsatzung abgelehnt hatte, traten am 20. März, während die Gesandtschaften der übrigen Kantone sich wieder in Zürich versammelten, die VIII Orte Uri. Schwyz, Unterwalden, Luzern, Zug, Bern, Freiburg und Solothurn zu einer Gegentagsatzung in Luzern zusammen. Diese äussere Spaltung wurde indessen schnell gehoben durch die entschiedene Erklärung der fremden Gesandten, dass die verbündeten Mächte die Integrität und die Unabhängigkeit aller XIX Kantone unwiderruflich beschlossen hätten und keine andere als die in Zürich versammelte Tagsatzung anerkennen würden. Selbst Bern beschloss hierauf am 30. März, diese Tagsatzung zu beschicken, und den 6. April waren wieder die Gesandtschaften aller XIX Stände in Zürich versammelt. Freilich waren nun die Gegensätze nur um so näher an einander gerückt und es ist in der That nur zu begreiflich. dass bei der Ungewissheit über die endliche Gestaltung Europas nach Napoleons Sturze und bei der überall in der Schweiz herrschenden Gährung, welche in den Kantonen Solothurn, St. Gallen und Tessin eidgenössische Dazwischenkunft erforderlich machte, die lange Tagsatzung, wie sie nachher wegen ihrer beinahe anderthalbjährigen Dauer genannt wurde, nicht eine allen Bedürfnissen entsprechende Bundesverfassung zu Stande bringen konnte. Nachdem eine Mehrheit von bloss 10 Stimmen beschlossen hatte, den Entwurf vom 10. Februar bei der Berathung zu Grunde zu legen, wurde derselbe von der Tagsatzung bis zum 28. Mai umgearbeitet. Das aus ihren Verhandlungen hervorgegangene Bundesprojekt bezeichnete bei ihrem Wiederzusammentritte am 18. Juli der präsidirende Bürgermeister von Reinhard als »ein Werk, hervorgegangen aus ungleichen Standpunkten, berechnet zur Vereinigung zweier ungleichen Systeme; desjenigen einer unbedingten Kantonalsouveränetät und desjenigen einer zusammenhaltenden, kräftigen

Centralität, daher eine Art von Kapitulation unter denselben.« Nicht mehr als $9^1/_2$ Stände erklärten sich damals für den Bundesentwurf, während an der Spitze der verwerfenden Kantone wieder Bern stand wegen seiner unbeachtet gebliebenen Ansprüche, an denen es wenigstens in Bezug auf Aargau festhielt. Auch der von der Tagsatzung niedergesetzten Kommission gelang es nicht, durch die Abänderungen, welche sie an dem Entwurfe vornahm, eine Mehrheit von Ständen für denselben zu gewinnen, und es hatte bereits den Anschein, als ob die Schweiz unfähig sei, sich selbst neu zu konstituiren und als ob, bei der zunehmenden Zwietracht in ihrem Innern, den auswärtigen Mächten die Aufgabe zufallen müsse, das Grundgesetz ihrer staatlichen Existenz aufzustellen. Zuletzt wurde gleichwohl in Privatkonferenzen der Abgeordneten, welche zwischen dem 8. und 16. August stattfanden, ein neuer Bundesentwurf vereinbart, welcher, in der Absicht, die Bedenken mancher ältern Stände zu beschwichtigen, entschiedener und unbedingter als der frühere dem Princip der Kantonalsouveränetät huldigte und die durch die Vermittlungsakte gewonnene Centralität aufgab. Und da das grösste Hinderniss für die Annahme des Bundesvertrages in den Gebietsansprüchen einiger älterer gegenüber den neuen Kantonen lag, so wurde dem Entwurfe als Erläuterung des ersten Artikels eine Uebereinkunft beigefügt, welche alle derartigen Ansprachen an Vermittler wies und für den Fall, dass eine gütliche Verständigung darüber nicht zu erzielen wäre, den Weg schiedsrichterlicher Austragung, jedoch bloss für allfällige Entschädigungsforderungen vorbehielt. Grosse Verdienste um diese Einigung hatten sich die Gesandten der bei den Gebietsansprüchen unbetheiligten Kantone, insbesondere Bürgermeister Wieland von Basel und Staatsrath Usteri von Zürich erworben;*) noch mehr hatte wohl dazu beigetragen eine Note der Bevollmächtigten Oesterreichs, Englands und Russlands vom 13. August, welche auf's nachdrücklichste die beförderliche Vollendung des Konstituirungswerkes empfahl und dabei Entschädigungen durch die von Frankreich zurückerstatteten Gebietstheile im Westen der Schweiz, vorzüglich für Bern, in Aussicht stellte. Die Tagsatzung beschloss nun am 16. August, die beiden auf dem Wege von Privatkonferenzen zu Stande

*) St. Galler »Erzähler« vom 19. August 1814.

gekommenen Entwürfe, des Bundesvertrages nämlich und der Uebereinkunft, den Kantonsbehörden zur Annahme zu empfehlen. Wirklich erfolgte diese nun bis zum 12. September durch fünfzehn und zwei halbe Stände, denen später auch noch Tessin beitrat. Nur in Schwyz, Nidwalden und Appenzell-Innerrhoden hatten die Landsgemeinden den Bundesvertrag verworfen, weil er ihnen, trotz der weitgehendsten Concessionen an die Rückschrittspartheі, immer noch als zu centralistisch erschien; diess hielt indessen bei der entschiedenen Mehrheit, welche sich für den Entwurf ausgesprochen, die Tagsatzung nicht ab, ihn als Grundgesetz der Eidgenossenschaft feierlich zu verkündigen.*) Eine weitere Entwicklung erhielt der neue Bund sofort dadurch, dass am 12. September die Tagsatzung noch drei neue Kantone, welche die Waffen der verbündeten Mächte dem französischen Reiche wieder entrissen hatten, in die schweizerische Eidgenossenschaft aufnahm: die Republiken Wallis und Genf und das unter preussische Herrschaft zurückgekehrte Fürstenthum Neuenburg, dessen Regierung durch die Beitrittsurkunde**) für eidgenössische Angelegenheiten eine äusserlich selbstständige Stellung erhielt.

Wie über alle europäischen, so erfolgte auch über die, noch keineswegs völlig geregelten schweizerischen Angelegenheiten der endliche Entscheid durch den Wiener Kongress, bestehend aus den Bevollmächtigten von Oesterreich, Spanien, Frankreich, Grossbritannien, Portugal, Preussen, Russland und Schweden, bei welchem auch die Tagsatzung, sowie einzelne Kantone durch besondere Abordnungen sich vertreten liessen. Nach langen Verhandlungen, welche oft ganz in's Stocken geriethen, bis die Rückkehr Napoleons von der Insel Elba zu schnellem Abschlusse drängte, erfolgte endlich unterm 20. März 1815 die wichtige Erklärung von Seite des Kongresses, dass die Mächte, von welchen alle Partheien in der Schweiz nunmehr den definitiven Entscheid über die unausgetragenen Gebietsstreitigkeiten erwarteten, die immerwährende Neutralität der Schweiz unter der Bedingung gewährleisteten, dass die Tagsatzung folgenden Vergleichsbestimmungen beitrete: 1) Die Integrität der XIX Kantone, wie sie zu Ende des Jahres 1813 bestanden, wird

*) Vgl. Abschied der ausserordentlichen Tagsatzung von 1814/15 I. 156 ff. Stettler das Bundesstaatsr. seit 1798 S. 44 ff.

**) Offiz. Samml. I. 20—25. Snell I. 16—18.

als Grundlage des schweizerischen Bundessystemes anerkannt. 2) Wallis, Genf und Neuenburg sind der Schweiz einverleibt und werden drei neue Kantone bilden. (In Folge späterer Verfügungen der Mächte wurde der Kanton Genf noch wesentlich vergrössert durch savoyische und französische Gebietstheile.) 3) Das Bisthum Basel und die Stadt Biel mit ihrem Gebiete sollen künftighin Bestandtheile des Kantons Bern sein. Ausgenommen sind ein Bezirk, welcher dem Kanton Basel, und ein kleines Stück Land, welches dem Kanton Neuenburg zugetheilt wird. 4) Zur Ausgleichung aller Entschädigungsforderungen sollen die Kantone Aargau, Waadt und St. Gallen den Kantonen Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug und Appenzell-Innerrhoden eine Aversalsumme von 500,000 Schweizerfranken, deren Vertheilung sowohl für die Bezahlung als für den Empfang nach Massgabe der eidgenössischen Geldscala stattfindet, und der Kanton Tessin dem Kanton Uri alljährlich die Hälfte des Ertrages der Zölle im Livinerthal entrichten. Diese Gelder sollen in den empfangenden Kantonen für öffentliche Unterrichtsanstalten und zu Bestreitung der Kosten der Landesverwaltung verwendet werden.« Zu dieser Erklärung des Wiener Kongresses sprach die Tagsatzung am 17. Mai ihren Beitritt aus.*)

Durch die Kongressakte, welche alle Hoffnungen auf Wiederherstellung früherer Zustände abschnitt, sahen sich im Frühlinge 1815 auch Schwyz und Appenzell-Innerrhoden veranlasst, dem neuen Bundesvertrage beizutreten. In Nidwalden verweigerte die fanatisirte Menge die Annahme desselben, bis nach dem Einmarsche eidgenössischer Truppen Ruhe und Ordnung in dem zerrütteten Lande wieder hergestellt wurden. Nach langen Zögerungen wurde endlich am 7. August 1815 von den Gesandten der XXII Kantone der Bundesvertrag feierlich beschworen. Der Inhalt desselben war, im Vergleiche mit demjenigen der Mediationsakte, kurz und dürftig. Die souveränen Kantone der Schweiz vereinigten sich neuerdings zur Behauptung ihrer Freiheit, Unabhängigkeit und Sicherheit gegen alle Angriffe

*) Offiz. Samml. I. 50—71. Snell I. 30—38. — Die dem Kanton Tessin auferlegte Verpflichtung wurde von demselben durch Uebereinkunft vom 26. Januar 1846 um die Aversalsumme von Fr. 115,563. 64 a. W. ausgekauft. Offiz. Samml. III. 285. Snell I. Nachtr. 3, S. 1 ff.

fremder Mächte, sowie zur Handhabung der Ruhe und Ordnung im Innern. Sie gewährleisteten sich gegenseitig ihr Gebiet und ihre Verfassungen, welche von den obersten Kantonalbehörden in Uebereinstimmung mit den Grundsätzen des Bundesvertrages festzusetzen waren. Die Aufhebung aller politischen Vorrechte, welche die Vermittlungsakte enthalten hatte, wurde dahin beschränkt, dass, wie es keine Unterthanenlande mehr in der Schweiz gebe, so auch der Genuss der politischen Rechte niemals das ausschliessliche Privilegium einer Klasse der Kantonsbürger sein könne. Diese Bestimmung hinderte natürlich nicht, dass in den Städtekantonen allenthalben wieder grosse Vorrechte den Hauptstädten eingeräumt wurden! Zur Handhabung der Garantien, welche die Kantone gegen einander übernahmen, und zur Behauptung der Neutralität der Schweiz wurde eine Bundesarmee von 32,886 Mann aufgestellt und damit die durch die Vermittlungsakte für den ersten Auszug festgesetzte Truppenzahl mehr als verdoppelt. Die Scala der Mannschafts- und Geldbeiträge der Kantone sollte indessen von der Tagsatzung revidirt werden, was in den Jahren 1816 und 1817 in der Weise geschah, dass erstere im Ganzen auf 33,758 Mann, letztere auf 539,275 Schweizerfranken anstiegen. Ein wichtiger Fortschritt lag in der Errichtung einer eidgenössischen Kriegskasse, welche bis zum Betrage eines doppelten Geldkontingentes anwachsen sollte. Sie wurde, nach dem im November 1813 aufgestellten Vorgange, gebildet durch eine Eingangsgebühr auf Waaren, welche nicht zu den nothwendigsten Lebensbedürfnissen gehörten. Den Tarif bestimmte die Tagsatzung, und die Gränzkantone, welche die Gebühren bezogen, legten ihr Rechnung darüber ab. Die Tagsatzung, an welcher jeder der XXII Kantone eine Stimme hatte, versammelte sich in der jeweiligen vorörtlichen Hauptstadt ordentlicher Weise alljährlich am ersten Montag im Juli, ausserordentlich auf Einladung des Vorortes oder auf das Begehren von fünf Kantonen. Sie wurde präsidirt durch den im Amte stehenden Bürgermeister oder Schultheissen des Vorortes. In der Regel entschied an ihr die absolute Mehrheit der Stimmen; nur für Kriegserklärungen, Friedensschlüsse und Bündnisse mit auswärtigen Staaten waren, wie nach der Vermittlungsakte, $^3/_4$ und für die Ertheilung ausserordentlicher Vollmachten an den Vorort, sowie für die Beiordnung eidgenössischer Repräsentanten $^2/_3$ der Kantonsstimmen erforderlich. Im Allgemeinen wurden in

die Competenz der Tagsatzung gelegt »alle erforderlichen Massregeln für die äussere und innere Sicherheit der Eidgenossenschaft«; im Einzelnen wurden als ihr zustehend erwähnt die Organisation und Beaufsichtigung der Kontingentstruppen, die Verfügung über Aufstellung und Gebrauch derselben, die Wahl des Generals und der eidgenössischen Obersten, die Ernennung und Abberufung eidgenössischer Gesandter, die Schliessung von Handelsverträgen mit auswärtigen Staaten. Militärkapitulationen und Verträge mit auswärtigen Regierungen über ökonomische und Polizeigegenstände, zu deren Abschluss die einzelnen Kantone berechtigt erklärt wurden, brauchten der Tagsatzung bloss zur Kenntniss gebracht zu werden, damit sie die Rechte des Bundes und andrer Kantone wahren könne. Sonderbündnisse einzelner Kantone mit dem Auslande waren nicht mehr ausdrücklich und solche von Kantonen unter sich nicht unbedingt verboten, sondern nur insoweit, als solche Verbindungen dem Bunde oder den Rechten andrer Kantone nachtheilig wären. Für die Zeit, wo die Tagsatzung nicht versammelt war, wurde dem Vororte, welcher zwischen den Kantonen Zürich, Bern und Luzern je zu zwei Jahren um wechseln sollte, die Leitung der Bundesangelegenheiten mit den bis zum Jahr 1798 ausgeübten Befugnissen übertragen; eine Bestimmung, die einen Widerspruch in sich selbst enthielt, weil eine Bundesleitung, wie sie die neuen Zeitverhältnisse und selbst die Vorschriften des Bundesvertrages erforderten, in der alten Eidgenossenschaft überhaupt nicht bestanden hatte! Dem Vororte wurde wieder eine, von der Tagsatzung gewählte eidgenössische Kanzlei, bestehend aus einem Kanzler und einem Staatsschreiber, beigegeben. Diese Beamten, welche gewöhnlich lange Zeit an ihren Stellen verblieben, übten fortwährend, den häufig wechselnden vorörtlichen Regierungen gegenüber, einen bedeutenden Einfluss auf die Leitung der eidgenössischen Geschäfte aus. Zu Besorgung wichtiger Bundesangelegenheiten konnte die Tagsatzung, wenn sie nicht selbst versammelt bleiben wollte, der vorörtlichen Behörde eidgenössische Repräsentanten beiordnen, deren Zahl auf sechs festgesetzt war; sie wurden von den Kantonen nach einer vorgeschriebenen Kehrordnung gewählt. Die Tagsatzung hatte ihnen die erforderlichen Instruktionen zu ertheilen und die Dauer ihrer Verrichtungen zu bestimmen. Es erwies sich

jedoch dieses neue Institut, für welches nur die frühere Uebung bei Gränzbesetzungen als entfernte Analogie angeführt werden konnte,*) um seiner Schwerfälligkeit und um der Unbestimmtheit willen, in welcher das Verhältniss der Repräsentanten zum Vororte gelassen wurde, als so durchaus unpraktisch, dass in dem Zeitraume von 33 Jahren, während dessen der Bundesvertrag in Kraft bestand, niemals davon Gebrauch gemacht worden ist. Streitigkeiten zwischen den Kantonen über Gegenstände, welche nicht durch den Bundesvertrag gewährleistet waren, sollten durch eidgenössische Schiedsgerichte gütlich ausgeglichen oder rechtlich entschieden werden. Konnten sich die von den Partheien aus den Magistraten unbetheiligter Kantone ernannten Schiedsrichter über die Wahl eines Obmanns nicht verständigen, so wurde derselbe von der Tagsatzung bezeichnet, welche nöthigenfalls auch den Spruch zu vollziehen hatte. Die streitenden Kantone waren verpflichtet, sich jeder Selbsthülfe zu enthalten. — Bei äussern oder innern Gefahren war jeder Kanton berechtigt, seine Mitstände zur Hülfe zu mahnen. In beiden Fällen musste der Vorort davon in Kenntniss gesetzt werden; jedoch nur bei äussern Gefahren lag demselben ob, unter allen Umständen die Tagsatzung zu versammeln, während im Falle innerer Unruhen in einem Kantone diess nur auf Ansuchen der betreffenden Regierung, wenn die Gefahr fortdauerte, geschehen musste. Die Kosten der eidgenössischen Hülfeleistung trug bei äusserer Gefahr der Bund, bei innern Unruhen dagegen der mahnende Kanton, sofern die Tagsatzung darüber nicht anders verfügte. — Die freie Niederlassung von Kanton zu Kanton, welche die Mediationsakte vorgeschrieben hatte, war im Bundesvertrage von 1815 nicht mehr erwähnt. Auch der freie Verkehr war nicht mehr unbedingt gewährleistet, sondern bloss freier Kauf für Lebensmittel, Landeserzeugnisse und Kaufmannswaaren, und für diese Gegenstände, sowie auch für das Vieh ungehinderte Aus- und Durchfuhr von einem Kanton zum andern, mit Vorbehalt der erforderlichen Polizeiverfügungen gegen Wucher und schädlichen Vorkauf, wobei indessen die Einwohner anderer Kantone den eigenen Kantonsbürgern gleichgehalten werden sollten. Die bestehenden Zölle, Weg- und Brückengelder sollten in Kraft

*) Stettler Bundesstaatsr. vor 1798 S. 85, 86. Bundesstaatsr. seit 1798 S. 172.

verbleiben, für die Zukunft aber ohne Genehmigung der Tagsatzung weder neue errichtet, noch die bestehenden erhöht, noch ihr Bezug, wenn er auf bestimmte Jahre beschränkt war, verlängert werden. Endlich enthielt der Bundesvertrag, der sonst durchgehends in Sachen der innern Verwaltung Alles der Souveränetät der Kantone überliess, noch die sonderbare Inkonsequenz, dass er den Fortbestand der Klöster und Kapitel und die Sicherheit ihres Eigenthums, soweit es von den Kantonsregierungen abhing, gewährleistete!

Das neue Bundesrecht wurde nur unbedeutend weiter entwickelt durch die organischen Vorschriften, welche die Tagsatzung zu näherer Ausführung des Bundesvertrages aufstellte. Als solche sind zunächst zu erwähnen der Beschluss vom 25. Juli 1817, betreffend die bei der feierlichen Eröffnung der Tagsatzung zu beobachtenden Formen, und das Tagsatzungs-Reglement vom 7. Juli 1818. Da es oft vorkam, dass einzelne Gesandtschaften, weil sie nicht genügende Instruktionen besassen, nur unter Ratifikationsvorbehalt zu einem Beschlusse stimmten, so wurde am 6. Juli 1819 festgesetzt, dass die betreffenden Stände bis zur nächsten ordentlichen Tagsatzung sich darüber aussprechen sollten, widrigenfalls angenommen würde, dass sie die Stimmgebung ihrer Gesandten genehmigen. Hinsichtlich der Unterhandlungen einzelner Kantone mit auswärtigen Staaten wurde der Beschluss vom 22. August 1803 am 22. Juli 1819 in folgendem Sinne abgeändert: 1) Wenn eidgenössische Stände Verträge, welche durch den Bundesvertrag in ihre Befugniss gelegt sind, nämlich Militärkapitulationen und Verträge über ökonomische oder polizeiliche Gegenstände mit dem Auslande abschliessen, so sollen sie dieselben, ehe sie die Ratifikation der obersten Kantonsbehörde erhalten, der Tagsatzung vorlegen. Erst nachdem sich diese versichert hat, dass der Inhalt solcher Verträge weder dem Bundesverein noch bestehenden Bündnissen noch den Rechten anderer Kantone zuwiderlaufe, können sie in Vollzug gesetzt werden. 2) Wenn aber die Stände rein ökonomische Contrakte, welche keinerlei politische Verpflichtungen enthalten, mit auswärtigen Staaten abschliessen, so haben sie einfach der nächstfolgenden Tagsatzung Anzeige davon zu machen und die Beschaffenheit des Contraktes in guter Treue anzugeben. — Ein Fortschritt in den Beziehungen der Schweiz zum

Auslande war es, dass die Tagsatzung sich schon am 8. August 1816 für die Errichtung schweizerischer Handelskonsulate in Städten und Ländern, wo Schweizer als Kaufleute etablirt sind, aussprach und die Art der Ernennung, sowie die Obliegenheiten der Konsuln näher regelte. Ebenso geschah es im Interesse der Nationalehre und einer würdigen staatsrechtlichen Stellung der Eidgenossenschaft, dass die Tagsatzung am 8. August 1828 die Stände aufforderte, Werbungen für auswärtige, nicht kapitulirte Kriegsdienste auf ihrem Gebiete nicht zu gestatten. — Der Art. 11 des Bundesvertrages, welcher vom freien Verkehr handelte, wurde durch Beschlüsse vom 15. Juli 1818 und 13. Juli 1819 dahin interpretirt, dass die den Ständen vorbehaltenen polizeilichen Verfügungen gegen Wucher und schädlichen Vorkauf niemals in Sperranstalten von einem Kanton gegen den andern ausarten dürfen, dass Lebensmittelsperren gegenüber einem auswärtigen Staate nur mit Genehmigung des Vorortes oder der Tagsatzung von einem Kanton angeordnet werden können, und dass kein Kanton die Durchfuhr von Getreide und andern Lebensmitteln, welche vom Auslande kommen und für einen andern Kanton bestimmt sind, hemmen oder erschweren solle. Mit Bezug auf die Bewilligung neuer Zölle, Weg- und Brückengelder wurde in den Jahren 1824 und 1828 verordnet: der Vorort solle, wenn derartige Begehren bei ihm eingehen, dieselben durch unpartheiische Experten begutachten lassen und ihren Bericht dem Traktandencirkular für die Tagsatzung beilegen; die begehrenden Stände sollen den Experten die auf den beabsichtigten Strassen- oder Brückenbau bezüglichen Pläne und Kostenanschläge mittheilen und ihnen für die Lokalbesichtigung einen sachkundigen Begleiter beiordnen.— Hinsichtlich der eidgenösssischen Kriegskasse wurde am 14. August 1816 verfügt, dass dieselbe in verschiedenen Abtheilungen den drei Vororten collektiv zur Besorgung übergeben werden, die Aufsicht und Rechnungsabnahme aber einem Verwaltungsrathe von 7 Mitgliedern zustehen solle, welche von den Kantonen nach einer bestimmten Kehrordnung gewählt wurden. Die eidgenössischen Gränzgebühren, aus welchen die Kriegskasse gebildet wurde, erhielten durch Beschluss vom 16. August 1819 ihre nähere Festsetzung, indem sämmtliche Waaren in nicht mehr als zwei Klassen eingetheilt wurden, von denen die eine 2 Batzen, die andere 1 Batzen vom Centner bezahlte. Den 11. Juli

1820 wurde fernerhin durch Uebereinkunft der Stände verfügt, dass der Bezug der Gränzgebühren unverändert fortdauern solle, bis der vierfache (statt, wie der Bundesvertrag vorschrieb, der doppelte) Betrag eines Geldkontingentes angesammelt sei. Der Bestand einer gemeinsamen Kriegskasse trug nicht wenig bei zu den Fortschritten im eidgenössischen Militärwesen, durch welche sich die Restaurationsperiode vorzüglich auszeichnete. Von besonderer Bedeutung waren in dieser Hinsicht die Aufstellung einer eidgenössischen Militär-Aufsichtsbehörde, bestehend aus dem Präsidenten des Vorortes, vier von der Tagsatzung gewählten eidgenössischen Obersten und einem eidgenössischen Kriegssekretär, und die Errichtung einer Central-Militärschule in Thun, welche auf den Antrag dieser Behörde am 17. August 1818 beschlossen wurde.*) Es war ein Trost für den Vaterlandsfreund, dass wenigstens im Militärwesen eine kräftige Centralleitung verspürt wurde, welche man auf andern Gebieten nur zu oft schmerzlich vermisste.

Wie unter der Herrschaft der Vermittlungsakte, so geschah auch in dem Zeitraum von 1815 bis 1830 die weitere Ausbildung des schweizerischen Bundesrechtes mehr auf dem Wege von Konkordaten, welche bloss für die beitretenden Kantone verbindlich waren, als auf demjenigen der Tagsatzungsbeschlüsse. Nicht bloss wurden die oben genannten Konkordate aus der Mediationszeit in den ersten Jahren nach Einführung des Bundesvertrages bestätigt, sondern es wurden auch, veranlasst durch die vielen Lücken, welche derselbe enthielt, zahlreiche neue Konkordate abgeschlossen, welche die nachfolgenden Verhältnisse betrafen:

1) den Schutz des Heimathrechtes für Convertiten (8. Juli 1819);

2) die Niederlassung von einem Kanton zum andern (den 10. Juli 1819 verpflichteten sich 12, nachher 13 Stände, an denjenigen Grundsätzen festzuhalten, welche zur Mediationszeit in Folge der Bundesverfassung und der Bundesgesetze vom Jahr 1805 gegolten hatten);

3) den schweizerischen Münzfuss (Revision des Tagsatzungsbeschlusses vom 11. August 1803 in dem Sinn, dass der Schweizerfranken dem Werthe von $1^1/_2$ alten Livres tournois gleichkommen

*) Offiz. Samml. I. 219—230, 243—245, 264—282. II. 12, 86, 141, 155. Snell I. 183—188, 199, 213—214, 312—313, 339—343, 348, 368—375.

sollte, die Prägung kleinerer Münzen aber dem Gutdünken der Kantone gänzlich überlassen blieb; 14. Juli 1819);

4) das Postwesen (Bestätigung des Tagsatzungsbeschlusses vom 2. August 1803 mit dem Beifügen, dass kein Kanton zum Nachtheil anderer Kantone seine Posttaxen erhöhen oder seine Postrouten verändern solle; 9./10. Juli 1818);

5) die Erfordernisse zur Einsegnung einer rechtsgültigen Ehe zwischen Angehörigen verschiedener Kantone und zwischen Bürgern des nämlichen Kantons in einem andern Kanton, dann zwischen Schweizern und Ausländern, sowie zwischen zwei ausländischen Personen (4. Juli 1820);

6) die Zulässigkeit der Verkündung gemischter Ehen durch Civilbeamte und ihrer Einsegnung durch evangelische Geistliche (14. August 1821);

7) die Ausmittlung von Heimathrechten für die Heimathlosen*) (3. August 1819 und 17. Juli 1828);

8) die vormundschaftliche Jurisdiktion des Heimathkantons über seine Angehörigen, welche in andern Kantonen niedergelassen sind (15. Juli 1822);

9) die Beerbung Niedergelassener nach den Gesetzen ihres Heimathkantons (15. Juli 1822);

10) den Gerichtsstand bei Ehestreitigkeiten der Niedergelassenen in ihrem Heimathkanton (6. Juli 1821);

11) die Einstellung der Ausprägung von Scheidemünzen auf 20 Jahre (9. Juli 1824);

12) den Grundsatz, dass bei Betreibungen und Arresten zwischen Eidgenossen verschiedener Kantone die Regierungen selbst (nicht die Gerichte) das Konkordat vom 15. Juni 1804, betreffend das Forum des zu belangenden Schuldners, handhaben sollen (21. Juli 1826);

13) die Gleichberechtigung der Angehörigen der konkordirenden Stände in Erbschaftsfällen (24. Juli 1826);

14) den Schutz des Heimathrechtes für Angehörige, welche sich in auswärtige, nicht kapitulirte Kriegsdienste anwerben lassen (14. Juli 1828 und 13. Juli 1829);

15) die Wanderbücher für Handwerksgesellen, die Reise-

*) Der erste Schritt in dieser Richtung war durch Tagsatzungsbeschlüsse vom 16. und 17. Juni 1812 geschehen.

schriften fremder Arbeiter und Dienstboten, die Transportbefehle und das Verfahren gegen auswärtige Verbrecher, welche aus der Schweiz verwiesen werden (14. Juli 1828);

16) den Schutz des Heimatrechtes für Schweizer, welche sich im Auslande auf unregelmässige Weise verehelichen (11. Juli 1829);

17) die heimathrechtliche Versorgung von Ausländern, welche durch den Eintritt in ein kapitulirtes Schweizerregiment heimathlos geworden sind (6. Juli 1830);

18) die Anwendung gleichmässiger Grundsätze bei Aufstellung der Tarife für Zölle, Weg- und Brückengelder, Waghaus-, Sust- und ähnliche Gebühren (12. Juli 1830).*)

Die fünfzehn Jahre, während welcher das, nach dem Sturze Napoleons geschaffene System unbedingte Geltung hatte, waren für die Schweiz eine Zeit der Erholung, deren das Land nach vielfachen Kämpfen und Leiden bedurfte; aber unter der äussern Ruhe, welche hin und wieder in Stagnation ausartete, schlummerten unversöhnte Gegensätze. Insbesondere hatten die Veränderungen in den Kantonsverfassungen, welche in den Jahren 1814 und 1815 vor sich gegangen waren, den Keim zu neuen Erschütterungen gelegt, welche früher oder später nicht ausbleiben konnten. Auch in denjenigen Städtekantonen, wo kein gewaltsamer Umsturz der Mediationsverfassungen stattgefunden, sondern die Grossen Räthe selbst die Veränderungen vorgenommen hatten, wie in Zürich, Basel und Schaffhausen, hatten die Hauptstädte, gleichwie in den aristokratischen Kantonen Bern, Luzern, Freiburg und Solothurn, ein mehr oder weniger starkes Uebergewicht in der Stellvertretung erhalten. Es erregte diess von Anfang an um so grössere Unzufriedenheit, als die neuen Verfassungen nirgends den Bürgern zur Annahme vorgelegt wurden. Auch in den neuen Kantonen erhielten die Verfassungen eine mehr aristokratische Richtung dadurch, dass die Grossen Räthe einen bedeutenden Theil ihrer Mitglieder selbst wählten aus Kandidatenlisten, welche durch Wahlkollegien, die ganz unter dem Einflusse der Regierungen standen, aufgestellt wurden. Daneben forderten die meisten Verfassungen gewisse Vermögensrequisite,

*) Offiz. Samml. I. 288—296, 350—352, 355—358. II. 24—40, 77—78, 87—88, 109—110, 142, 146—153, 254, 257, 260, 262, 269—270. Snell I. 217—241, 244—247, 261—264, 299—300, 303—304, 307—309, 312—314.

entweder für die Ausübung des Stimmrechtes oder für die Wählbarkeit in den Grossen Rath oder in die Regierung. Auch das Verhältniss, in welchem die verschiedenen Staatsbehörden zu einander standen, erregte mannigfache Unzufriedenheit, indem die Grossen Räthe zu abhängig gehalten wurden von den Regierungen, und die richterliche von der ausübenden Gewalt zu wenig getrennt war. Die auswärtigen Kabinete, welche durch ihre Bevollmächtigten auch auf die Entwerfung der Kantonsverfassungen einen wesentlichen Einfluss geübt hatten, drängten nachher zu weitern Schritten, welche dem immer mehr erwachenden freisinnigen Zeitgeist widerstrebten. Nach der Unterdrückung aufständischer Bewegungen in mehreren Nachbarstaaten verlangten sie von der Schweiz strengeres Einschreiten gegen die politischen Flüchtlinge und gegen die Tagespresse. Die Tagsatzung entsprach durch ihren Beschluss vom 14. Juli 1823 »über den Missbrauch der Druckerpresse und über Fremdenpolizei«, welchem, um äusserlich die Souveränetät der Kantone zu achten, die Form einer dringenden Einladung an dieselben gegeben wurde. Nach diesem Beschlusse sollten genügende Massregeln dafür ergriffen werden, dass in Druckschriften, Tagblättern u. s. w. Alles ausgewichen werde, was befreundeten Mächten Veranlassung zu begründeten Beschwerden geben könnte; ebenso sollte das Eindringen und der Aufenthalt von Flüchtlingen, welche wegen Störungen der öffentlichen Ruhe aus einem andern Staate entwichen wären, sowie anderer Fremder, welche das ihnen in der Schweiz gewährte Domicil zu gefährlichen Umtrieben gegen auswärtige Regierungen oder zu Ruhestörungen im Innern missbrauchen würden, verhindert werden. Unter wachsendem Widerstande bestätigte die Tagsatzung in den folgenden Jahren diesen Beschluss, bis er im Jahre 1829 aufgegeben wurde.*) Inzwischen versuchten einzelne Regierungen, die Presse auch in den eidgenössischen und kantonalen Angelegenheiten zu beschränken, während sie in demokratischen Ständen einer unbeschränkten Freiheit genoss, welche zu Angriffen gegen die Zustände in andern Kantonen, wo die Censur herrschte, benutzt wurde. Wie daraus heftige Spannung zwischen den Kantonsregierungen entstand, so hatte der misslungene Versuch einer Retorsion gegen Frankreichs neues

*) Offiz. Sammlung II. 71—72, 103, 141, 230. Snell I. 202—204.

Mauthsystem im Jahr 1822 eine noch verderblichere Trennung zur Folge, indem die westlichen Kantone, welche auf dem Wege eines Konkordates die Retorsion ins Werk zu setzen suchten, auch gegen die nicht beitretenden Mitstände eine Mauthlinie errichteten. Endlich brachten auch die kátholisch-kirchlichen Verhältnisse vielfache Spaltung und Gährung hervor, weil die römische Curie, nachdem sie die Schweiz von dem freisinnig verwalteten Bisthum Constanz losgerissen hatte, bei der Errichtung des neuen Bisthums Basel-Solothurn sich einen übermässigen Einfluss zu sichern suchte und mehrere Kantonsregierungen nur zu bereitwillig diesem Streben entgegenkamen.*)

Zweites Kapitel.

Die Umgestaltung der Schweiz in den Jahren 1830 bis 1848.

§ 1. Die Reform in den Kantonen und die misslungene Bundesrevision (1830 bis 1835).

Wir haben bis dahin gesehen, wie die Schweiz, nachdem im Jahr 1798 ihr altes Verfassungsgebäude in Folge innerer Fäulniss beim ersten feindlichen Angriffe von aussen zusammengebrochen war, zu neuen, dauernden Einrichtungen im Bunde und in den Kantonen ohne auswärtigen Beistand nicht mehr gelangen konnte. Wie den Wirren der Helvetik nur das Machtwort Bonaparte's ein Ziel zu setzen vermocht hatte, so war auch die Rekonstituirung der Eidgenossenschaft nach des Vermittlers Sturze gewissermassen unter der Oberleitung der siegreichen verbündeten Mächte geschehen; ihnen war insbesondere der Entscheid vorbehalten geblieben über die Frage der Integrität der durch die Vermittlungsakte geschaffenen Kantone, welche den heftigsten Streit unter den Schweizern veranlasst hatte. Auch die abermalige Umgestaltung der Schweiz in

*) Vergl. Vögelin's Schweizergeschichte, fortges. v. H. Escher, IV. 134 ff.

den Jahren 1830 bis 1848 erfolgte nicht ohne begünstigende Einwirkung auswärtiger Vorgänge: die Pariser Julirevolution gab den ersten Anstoss zu der um sich greifenden Bewegung, welche zunächst gegen die kantonalen Verfassungen von 1815 gerichtet war, und die Februarrevolution mit den sie begleitenden welterschütternden Ereignissen ermöglichte den ungehinderten Ausbau einer neuen Bundesverfassung nach dem Sonderbundskriege. Aber mit gerechtem Selbstgefühle dürfen wir gleichwohl sagen, dass die neueste Gestaltung der kantonalen und Bundesverhältnisse, wie sie seit dem Jahr 1830 erfolgte, unser eigenes Werk ist, auf welches auswärtige Regierungen keinerlei direkten Einfluss ausgeübt haben. Es tragen daher auch unsere gegenwärtigen Einrichtungen ein weit mehr nationales Gepräge an sich, als es bei den Schöpfungen der Jahre 1803 und 1815 der Fall war.

Nachdem die Julirevolution in Paris die ältere Linie der Bourbonen zum zweiten Male vom französischen Throne vertrieben hatte, kamen in der Schweiz die zahlreichen Gährungsstoffe, von denen wir im vorigen Abschnitte geredet haben, zum allgemeinen Ausbruche. Schon einige Monate vorher hatte Tessin, wo in der kantonalen Verwaltung die schreiendsten Uebelstände herrschten, eine durchgreifende Reform vorgenommen; nun erhob sich zuerst der Kanton Thurgau, wo eine Volksversammlung in Weinfelden den 18. Oktober 1830 eine Revision der Verfassung durch einen eigens hiefür gewählten Verfassungsrath verlangte und hierauf der Grosse Rath, durch die Anwesenheit einer grossen Anzahl von Landleuten am Sitzungsorte eingeschüchtert, am 8. November diesem Begehren entsprach. Aehnliche Vorgänge wiederholten sich in den Kantonen Zürich, Aargau, St. Gallen, Luzern, Solothurn, Freiburg, Schaffhausen, Waadt, zuletzt auch in Bern. Unter dem Eindrucke der allgemeinen Bewegung stellte die Tagsatzung am 27. December den Grundsatz auf: es stehe jedem Kanton kraft seiner Souveränetät frei, die von ihm zweckmässig erachteten Veränderungen seiner Verfassung vorzunehmen, sofern dieselben dem Bundesvertrage nicht zuwiderlaufen, und es werde sich daher die Bundesbehörde auf keine Weise in solche Reformen einmischen. Dieser Beschluss, so sehr er durch eine politische Nothwendigkeit geboten war, stand doch eigentlich im Widerspruche mit dem bundesrechtlichen Systeme von 1815; er bildete daher den

Anfang eines Uebergangszustandes, der bis zur Begründung eines neuen Bundes im Jahr 1848 fortdauerte.

Die neuen Verfassungen, welche in den benannten Kantonen bis zum Frühling und Sommer des Jahres 1831 ausgearbeitet und, mit Ausnahme Freiburg's, durch Volksabstimmung angenommen wurden, beruhten wesentlich auf folgenden Grundsätzen: Anerkennung der Volkssouveränetät, deren Ausübung aber auf die Wahlbefugnisse und auf die Abstimmung über Verfassungsänderungen beschränkt wurde; Uebertragung der Gesetzgebung, Steuerbewilligung, Instruktionsertheilung für die Tagsatzung und des Aufsichtsrechtes über die Regierungen und Gerichte an die Grossen Räthe, wobei nur in St. Gallen dem Volke ein sogenanntes Veto gegen ihm missfällige Gesetze vorbehalten wurde; Rechtsgleichheit von Stadt und Land, jedoch in mehrern Kantonen noch eine, den Uebergang vom alten zum neuen Systeme berücksichtigende Begünstigung der Hauptstädte in der Repräsentation; in den meisten Kantonen unmittelbare Volkswahlen für die Mehrzahl der Abgeordneten in die Grossen Räthe, nur in Bern, Freiburg und zum Theil in Solothurn noch mittelbare Wahlen durch Bezirkskollegien; kurze Amtsdauern und daher öftere Erneuerung aller Behörden; Trennung der richterlichen von der ausübenden Gewalt; Pressfreiheit und Petitionsrecht; Gewerbsfreiheit; in mehrern Kantonen förmlich ausgesprochene Verpflichtung des Staates, für Verbesserung des Unterrichtes zu sorgen.

Während in den oben genannten Kantonen die Verfassungsrevision ihren ruhigen Verlauf nahm, führte sie dagegen im Kanton Basel zu blutigen Wirren, welche die Tagsatzung nöthigten, im Interesse des allgemeinen Landfriedens von dem aufgestellten Grundsatze der Nichtintervention abzugehen. Aber wenn es ihr auch gelang, die ausgebrochenen Unruhen durch ein grösseres Truppenaufgebot zu unterdrücken, so konnte die eidgenössische Vermittlung es doch nicht verhindern, dass in Folge vielfacher Missgriffe das gegenseitige Verhältniss zwischen Stadt und Land sich so sehr verbitterte, dass am Ende nur noch die Trennung in zwei Halbkantone als einziges, beiden Theilen erwünschtes Auskunftsmittel übrig blieb. Die Stadt hatte allerdings das formelle Recht für sich, indem die vom Grossen Rathe entworfene neue

Verfassung von einer Mehrheit des Volkes angenommen und von der Tagsatzung garantirt war, aber diese Verfassung trug den Zeitverhältnissen offenbar zu wenig Rechnung, indem sie nicht bloss ein unbilliges Repräsentationsverhältniss aufstellte, sondern sogar die sonderbare, mit der Einheit des Staates unverträgliche Bestimmung enthielt, dass künftige Verfassungsänderungen nicht von der Mehrheit des gesammten Volkes, sondern einerseits von der Mehrheit der Stadtbürger, und anderseits von der Mehrheit der Landbürger beschlossen werden sollten. In der Mehrzahl der Kantone nahm daher das Volk, welches in dem Streben der Landschaft nach Rechtsgleichheit seine eigene Sache erkannte, immer entschiedener Parthei gegen die Stadt Basel und es sprachen sich zu Anfang des Jahres 1832 bloss noch in 8 Kantonen die Instruktionsbehörden für unbedingte Handhabung der Verfassung aus. Nun fasste der Grosse Rath von Basel, in welchem eine gereizte Stimmung immer mehr die ruhige Ueberlegung verdrängte, am 22. Februar den bedauerlichen Beschluss, es solle den 46 Gemeinden, in welchen sich bei der letzten Abstimmung nicht die Mehrheit für das Verbleiben beim Kanton Basel unter seiner jetzigen Verfassung erklärt hatte, alle öffentliche Verwaltung entzogen und der Vorort ersucht werden, durch Aufstellung einstweiliger Behörden für dieselben zu sorgen. Vergeblich waren die Protestationen des Vorortes und die dringenden Vorstellungen der eidgenössischen Repräsentanten; der Beschluss wurde am 15. März vollzogen. Die abgetrennten Gemeinden erklärten sich hierauf als souveräner Theil des Kantons unter dem Namen Basel-Landschaft; ein Verfassungsrath stellte im Monat April für den neuen Halbkanton eine Verfassung auf, welche am 4. Mai in 54 Gemeinden angenommen wurde. Die Tagsatzung, welche sich den 9. Mai wieder versammelte, ordnete nochmals einen Vermittlungsversuch in Zofingen an, und nachdem derselbe fehlgeschlagen hatte, beschloss am 14. Juni eine Mehrheit von zwölf Ständen, dem Begehren beider Parteien allzueilig entsprechend, grundsätzlich die Trennung in zwei Halbkantone. Die nähere Ausführung dieses Grundsatzes erfolgte durch Tagsatzungsbeschluss vom 14. September.

Auch im Kanton Schwyz musste die Tagsatzung wenigstens in vermittelnder Weise einschreiten, da das alte Land, welches seit

1815 wieder grosse politische Vorrechte genoss, das von den äussern Bezirken gestellte Begehren einer Verfassungsrevision auf Grundlage der Rechtsgleichheit mit hartnäckigem Stolze abwies und hierauf die äussern Bezirke im März 1831 für sich eine provisorische Verwaltungsbehörde aufstellten. Nachdem die eidgenössischen Vermittlungsversuche auch hier fruchtlos geblieben waren, trat im Frühjahr 1832 ein Verfassungsrath für die äussern Bezirke zusammen. Durch die am 6. Mai von einer Landsgemeinde zu Lachen angenommene Verfassung konstituirten sich die Bezirke March, Einsiedeln, Küssnach und Pfäffikon als selbstständigen Staat unter dem Titel »Kanton Schwyz äusseres Land.« Die Bezirke Gersau und Wollerau nahmen keinen Antheil an dem neuen Staatswesen.

Endlich traten auch in dem monarchischen Kanton Neuenburg Ereignisse ein, welche eine Intervention des Bundes herbeiführen mussten. Der König von Preussen hatte, dem Wunsche der vier Bürgerschaften entsprechend, den 22. Juni 1831 dem Kanton eine neue Verfassung gegeben, durch welche an die Stelle der alten Landstände ein, grösstentheils vom Volke gewählter gesetzgebender Rath trat, dem auch die Instruktionsertheilung in eidgenössischen Angelegenheiten übertragen wurde. Die Zugeständnisse, welche diese Verfassung enthielt, genügten indessen der republikanischen Parthei, welche gänzliche Trennung des Landes von Preussen verlangte, keineswegs. Den 12. September brach ein Aufstand aus und die Regierung sah sich genöthigt, den Insurgenten das Schloss zu übergeben, während sie ihre Anhänger zu Vallangin sammelte. Die Tagsatzung sandte zwei Repräsentanten, welche aus den benachbarten Kantonen Truppen einrücken liessen. Den 28. September kam eine Uebereinkunft zu Stande, nach welcher die Insurgenten den eidgenössischen Truppen das Schloss übergaben, beide Partheien ihre Truppen entliessen und eine allgemeine Amnestie stattfinden sollte. Da inzwischen der gesetzgebende Rath eine Abstimmung über die Trennungsfrage verweigerte, so wurde im December ein neuer Aufstand mit Beihülfe von Freischaaren aus andern Kantonen, namentlich Waadt und Genf, organisirt, aber vom Gouverneur Pfuel mit eigner Macht unterdrückt. Ein Kriegsgericht sprach hierauf über die gefangnen Insurgenten schwere Strafen aus. Die königliche Parthei, gegen die Nachbarkantone erbittert, verlangte nun Trennung von der Schweiz, für welche sich am 16. Februar 1832

auch der gesetzgebende Rath erklärte. Allein der König von Preussen, welcher die Interessen seiner Unterthanen besser als sie selbst zu würdigen wusste, wies das Begehren ab.

Den eidgenössischen Wirren und Verwicklungen, welche die Bewegungen in Basel, Schwyz und Neuenburg zur Folge hatten, sowie der zum Theil nicht unbegründeten Besorgniss vor einer aristokratischen Reaktion, welche in einzelnen regenerirten Kantonen, namentlich in Bern, waltete, entkeimten zwei politische Sonderbünde, welche zwar keineswegs die ganze Schweiz ergriffen, aber doch eine Mehrzahl von Kantonen in zwei feindliche Heerlager trennten, die mit wachsender Erbitterung einander gegenüber standen. An der ausserordentlichen Tagsatzung, welche im März 1832 in Luzern versammelt war, verabredeten die Gesandten der freisinnigen Stände Luzern, Zürich, Bern, Solothurn, St. Gallen, Aargau und Thurgau, in der Absicht, die mangelhaften Bestimmungen des Bundesvertrages über die Bedeutung und die Wirkungen der Garantie der Kantonsverfassungen zu ergänzen, das sogen. Siebnerkonkordat, welches nachher zwar von den Grossen Räthen der sämmtlichen genannten Kantone genehmigt wurde, die beabsichtigte Ausdehnung auf andere Stände aber nicht zu erlangen vermochte. Folgendes ist der wesentliche Inhalt des Konkordates: »Durch die gegenseitige Garantie ihrer Verfassungen verheissen sich die sieben Stände, sowohl die dem Volke jedes Kantons nach seiner Verfassung zustehenden Rechte und Freiheiten, als die verfassungsgemäss aufgestellten Behörden jedes Kantons und ihre verfassungsmässigen Befugnisse aufrecht zu erhalten. Sie gewährleisten sich ferner, dass Aenderungen dieser Verfassungen einzig in der, durch jede Verfassung selbst festgesetzten Weise vorgenommen werden können. Bei Zerwürfnissen wegen Verfassungsverletzung in einem Kanton üben nach fruchtlos versuchter Vermittlung die übrigen Konkordatskantone das Schiedsrichteramt aus. Die Schiedsrichter, welche strenge nach dem Sinn der bestehenden Verfassungen zu urtheilen haben, werden von den obersten Kantonsbehörden gewählt und sind an keine Instruktionen gebunden. Der betheiligte Stand ist pflichtig, sich dem Spruche zu unterziehen, den die konkordirenden Kantone nöthigenfalls vollstrecken. Durch die verheissene Garantie anerkennen die beitretenden Stände ihr Recht und ihre Pflicht, einander Schutz und Schirm

zu leisten, und, unter Anzeige an den Vorort, einander selbst mit bewaffneter Macht einzeln oder in Gemeinschaft zu Hülfe zu ziehen, um Ruhe, Ordnung und Verfassung, wo diese gefährdet sein sollten, aufrecht zu erhalten. Das Konkordat wird mit ausdrücklichem Vorbehalte aller aus dem Bundesvertrage hervorgehenden Rechte und Pflichten abgeschlossen und soll als erloschen ausser Kraft treten, sobald der Bundesvertrag revidirt und in demselben die angemessenen Bestimmungen über Umfang und Wirkungen der Garantie der Verfassungen aufgenommen sein werden.« — So sehr die dieser eigenthümlichen Uebereinkunft zu Grunde liegende Idee, dass der eidgenössische Rechtsschutz nicht bloss den Regierungen, sondern auch dem Volke in den Kantonen zu gut kommen solle, Anerkennung verdient, so ist es doch einleuchtend und geht aus dem Schlussvorbehalte selbst hervor, dass, zuwider dem Geiste des eidgenössischen Bundesvereines, auf dem Wege eines blossen Konkordates über staatsrechtlich-politische Fragen von der grössten Wichtigkeit Bestimmungen getroffen werden wollten, welche, eben weil sie gleichsam die Fundamente der staatlichen Ordnung betreffen, nur in der Bundesverfassung selbst Platz finden können. Wir müssen das Siebnerkonkordat auch schon darum als einen politischen Missgriff betrachten, weil es, ohne den regenerirten Kantonen einen wirklichen Vortheil zu gewähren, grosses Misstrauen in der Schweiz hervorgerufen, die bereits bestehende Spaltung noch wesentlich erweitert und dadurch mit dazu beigetragen hat, dass die Bundesrevision, welcher es vorarbeiten wollte, für einmal zur Unmöglichkeit wurde. In der That ist es nur zu begreiflich, dass der Sonderbund der VII liberalen Stände sofort einem konservativen Gegenbündnisse rief. Nachdem die Tagsatzung am 14. September 1832 die Trennung des Kantons Basel in zwei Halbkantone definitiv beschlossen hatte, versammelte sich am 14. November die Sarner Konferenz, bestehend aus Abgeordneten der Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Basel-Stadt, Wallis und Neuenburg, welche die Abrede trafen, Basel-Landschaft und die äussern Bezirke von Schwyz nicht als selbstständige Orte anzuerkennen, und wenn die Tagsatzung deren Gesandten in ihrer Mitte aufnehmen würde dieselbe zu verlassen. Diese Androhung wurde im März 1833, als die Tagsatzung wieder in Zürich zusammentrat, wirklich vollzogen: die Sarnerstände, in Schwyz versammelt, erklärten die Trennung des

Kantons Basel ohne die Zustimmung aller Stände, sowie die Aufnahme von Basel-Landschaft in den Schooss der Tagsatzung für bundeswidrig und enthielten sich der Theilnahme nicht bloss an jener ausserordentlichen, zunächst wegen der Bundesreform einberufenen, sondern auch an der ordentlichen Tagsatzung des Jahres 1833. Während die VI in Schwyz tagenden Kantone erklärten, die Versammlung in Zürich nicht als eine recht- und bundesmässig zusammengesetzte Tagsatzung, noch ihre Beschlüsse als verbindlich ansehen zu können, änderte die Tagsatzung ihr Reglement dahin ab, dass zu einer gültigen Verhandlung die Anwesenheit von 12 statt 15 Ständen genügen sollte, und am 22. April anerkannte sie den getrennten Zustand des Kantons Schwyz unter Vorbehalt der Wiedervereinigung und gestattete den äussern Bezirken wie der Landschaft Basel eine halbe Stimme in ihren Berathungen.

Hatten auf diese Weise die Verwicklungen, welche in Folge der Revisionsbewegungen in der Schweiz herrschten, im Sommer 1833 ihren Höhepunkt erreicht, so führten damals gerade die auf's äusserste gespannten Verhältnisse eine schnelle und glückliche Lösung derselben herbei. Durch die Partheiung, welche im Bezirke Küssnach herrschte, liess sich die Regierung von Schwyz verleiten, Truppen aufzubieten, welche unter dem Kommando des Obersten Abyberg, eines Mitgliedes der sechsörtischen Konferenz, am 31. Juli dort einrückten und den zu den äussern Bezirken haltenden Flecken Küssnach besetzten. Dieser bewaffnete Ueberfall, welcher in der ganzen Schweiz die grösste Aufregung hervorrief, ermuthigte die Tagsatzung zu kräftigem Einschreiten: schon am 1. August erklärte sie die Besetzung von Küssnach, welches zu dem von ihr als selbstständig anerkannten Theile des Kantons Schwyz gehörte, als Landfriedensbruch und beschloss schnelle Aufstellung von 5 bis 6000 Mann Bundestruppen, um die äussern Bezirke militärisch zu besetzen, die gesetzliche Ordnung wieder herzustellen und fernere Umwälzungsversuche zu verhindern. Das Ereigniss in Küssnach hatte aber zugleich im Kanton Basel einen noch viel bedenklichern Ausbruch des unter der Asche glimmenden Feuers zur Folge. Da unter der städtischen Regierung noch eine Anzahl von Gemeinden standen, welche räumlich keine Verbindung mit der Stadt hatten, sondern durch den landschaftlichen Halbkanton von derselben getrennt waren, so konnte es an häufigen Reibungen nicht fehlen. Seit

dem Küssnacher Zuge nahmen dieselben einen ernstlichern Charakter an; die der Stadt getreuen Landgemeinden befürchteten das Schlimmste von der erbitterten Landschaft und verlangten Hülfe von der Stadt. Nicht ohne lebhafte Opposition beschloss am 2. August der dortige Grosse Rath, in welchem eine extreme Parthei die Oberhand gewann, den bewaffneten Auszug, welcher am 3. Morgens mit 1500 Mann unternommen wurde. Die Landschäftler, an Zahl weit überlegen und mit Geschütz versehen, erwarteten den andringenden Feind in äusserst günstiger Stellung, auf einer befestigten Anhöhe jenseits Pratteln. Es entstand nun ein blutiges Gefecht, welches mit gänzlicher Niederlage und wilder Flucht der städtischen Truppen endigte. Sofort besetzte die Landschaft die der Stadt treu gebliebenen Gemeinden diesseits des Rheins und nöthigte sie, den Anschluss an den neuen Halbkanton zu verlangen. Die Tagsatzung, als sie von dem Ausbruche des Bürgerkrieges im Kanton Basel Kunde erhielt, versammelte sich noch in der Nacht und beschloss sofort ein neues, noch bedeutenderes Truppenaufgebot, dann aber am 4. und 5. August die militärische Besetzung von Stadt und Landschaft. Den 6. wurde dann auch, da man einen zusammenhängenden Reaktionsplan auf Seite der Sarnerstände vermuthete, die Besetzung des innern Landes Schwyz angeordnet, welche ohne Widerstand erfolgte und die heilsame Folge hatte, dass schon am 9. an einer Konferenz zwischen den eidgenössischen Kommissären und der Regierung von Schwyz die Entwerfung einer für beide Landestheile gemeinschaftlichen Kantonsverfassung auf Grundlage der Rechtsgleichheit eingeleitet wurde. Vor den anrückenden eidgenössischen Truppen war die in Schwyz versammelt gewesene Sonderbundskonferenz nach Beckenried geflohen, wo sie ihre Vertagung beschloss und zugleich eine Erklärung an den Vorort zu Handen »der in Zürich vereinigten Stände« erliess, in welcher sie versicherte, dass die militärischen Massregeln von Schwyz und Basel ohne ihr Mitwissen getroffen worden seien. Als Antwort darauf verfügte die Tagsatzung am 12. August die Auflösung der »unter der Benennung Sarner Konferenz bekannten Verbindnng einiger Stände« und forderte diese letztern auf, sich im Schoosse der Bundesversammlung durch Abgeordnete vertreten zu lassen. In der That rückten bis zum 2. September allmählig wieder die Gesandtschaften von Schwyz, Basel-Stadt, Unterwalden, Uri und

Wallis in die Tagsatzung ein; nur in Neuenburg beschloss der gesetzgebende Rath, der Aufforderung nicht nachzukommen, sondern sich erneuert durch eine persönliche Abordnung an den König zu wenden um Einwilligung zur Trennung von der Schweiz, da der eidgenössische Bund durch die bisherigen Schritte der Mehrheit der Kantone thatsächlich vernichtet sei. Die Tagsatzung antwortete auf diese Erklärung am 3. September mit der erneuerten Aufforderung an Neuenburg, bis zum 10. eine Gesandtschaft nach Zürich zu schicken, widrigenfalls 6000 Mann eidgenössische Truppen, welche bereits aufgeboten wurden, den 11. in den Kanton einrücken sollten. Hierauf fand der gesetzgebende Rath für gut, sich zu unterwerfen; seine Abgeordneten erschienen am 10. September in der Tagsatzung.

In Folge des energischen Einschreitens der Bundesbehörde fanden endlich die Angelegenheiten der Kantone Basel und Schwyz ihre definitive Regelung: dort im Sinne der gänzlichen Trennung von Stadt und Land, hier im Sinne der Wiederherstellung des kantonalen Gemeinwesens. Ein Tagsatzungsbeschluss vom 26. August 1833*) trennte Basel in zwei Halbkantone, die zu dem eidgenössischen Bunde in dem nämlichen Verhältnisse stehen sollten wie die Theile von Unterwalden und Appenzell. Wiedervereinigung wurde zwar vorbehalten, aber nur wenn sie von beiden Theilen freiwillig begehrt werde. Zu Baselstadt sollten nebst dem Stadtbanne bloss die wenigen Dörfer auf der rechten Seite, zu Basellandschaft der ganze auf der linken Seite des Rheines liegende Kanton gehören. Alles Staatseigenthum mit Einschluss der Kirchen-, Schul- und Armengüter musste zwischen den beiden Halbkantonen getheilt werden. Für Basellandschaft blieb die im Jahr 1832 aufgestellte Verfassung in Kraft und die vorher der Stadt anhängigen Gemeinden mussten sich derselben unterwerfen; Baselstadt musste sich eine neue Verfassung geben. Die Ausscheidung des Geld- und Mannschaftskontingents zwischen den beiden Theilen des Kantons Basel fand durch Tagsatzungsbeschlüsse vom 16. September statt. — In Schwyz, wo die Zerwürfnisse nicht bis zum Bürgerkriege geführt hatten und daher auch kein unheilbarer Riss die Partheien auseinanderhielt, gelang es der Tagsatzung und ihren Kommissarien, die

*) Offiz. Samml. II. 297—302. Snell I. 112—117.

Aufstellung einer den Kanton als Ganzes wieder vereinigenden Verfassung zu erwirken. Nachdem der Verfassungsrath die Kantonslandsgemeinde, welche im ersten Entwurfe fehlte, wieder hergestellt hatte, wurde die neue Verfassung von sämmtlichen Bezirken, mit Ausnahme der March, angenommen und hierauf bereits am 13. October eingeführt. Es versteht sich, dass zu diesem schnellen Erfolge die militärische Occupation wesentlich beitrug.

War auf diese Weise nach dreijährigen Wirren die Revisionsbewegung in den Kantonen — von der Trennung in Basel abgesehen — zu einem gedeihlichen Abschlusse gelangt und hatte zugleich die Tagsatzung durch ihr kräftiges Einschreiten die Eidgenossenschaft vor faktischer Auflösung bewahrt und die Autorität der gesetzlichen Bundesorgane allen Auflehnungsgelüsten gegenüber gerettet; so sollte dagegen die Bundesrevision, welche schon vor 1830 von vielen einsichtigen Eidgenossen, namentlich der jüngern Generation, als ein dringendes Bedürfniss erkannt, seither aber von einflussreichen Staatsmännern ernstlich angestrebt wurde, für einmal noch nicht erreicht werden. Die Initiative ging auch hier vom Kanton Thurgau aus, welcher bereits an der ordentlichen Tagsatzung des Jahres 1831 eine Verbesserung des Bundesvertrages von 1815 anregte. Der Antrag wurde kräftig unterstützt von den Ständen Zürich, Freiburg und St. Gallen, welche namentlich folgende Gegenstände als Zielpunkte der einzuleitenden Revision bezeichneten: 1) die Aufstellung eines von der Tagsatzung zu erwählenden Bundesrathes für ausserordentliche Zeitumstände statt des Repräsentantenrathes; 2) die freie Niederlassung; 3) den freien Verkehr im Innern der Schweiz; 4) eine erhöhte Kompetenz der Tagsatzung, besonders in Hinsicht auf den diplomatischen Verkehr mit dem Auslande und auf die zur Erhaltung der Unabhängigkeit der Schweiz erforderlichen Militäreinrichtungen; 5) ein zweckmässigeres Repräsentationsverhältniss in der Bundesversammlung, übereinstimmend mit demjenigen, welches unter der Vermittlungsakte stattfand; 6) Centralisation des Masses und Gewichts, des Münz-, Post- und Zollwesens; 7) genauere Bestimmungen über die Gewährleistung der Kantonsverfassungen, sowie über ein eidgenössisches Rechtsverfahren bei Streitigkeiten unter den Kantonen. Bei der Abstimmung ergab sich für Ueberweisung der Frage der Bundesrevision an eine Kommission bereits die ansehnliche Minderheit von 9 Ständen; eine

Mehrheit von 12 Stimmen nahm den Gegenstand ad referendum für die ordentliche Tagsatzung von 1832. Inzwischen war insbesondere der Langenthaler Verein thätig für die Bundesrevision und an der ausserordentlichen Tagsatzung vom März 1832 arbeiteten im Auftrage der Gesandten, welche gleichzeitig das Siebnerkonkordat abschlossen, Baumgartner von St. Gallen, Karl Schnell von Bern und Kasimir Pfyffer von Luzern einen »Entwurf einer schweizerischen Bundesverfassung« aus, welcher nachher mit der Bezeichnung »von einer Gesellschaft Eidgenossen« im Druck erschien.*) Derselbe stellte eine Tagsatzung von 60 Mitgliedern auf, welche ohne Instruktionen, nach eigner Ueberzeugung stimmen sollten. Zürich, Bern, St. Gallen, Aargau und Waadt erhielten je 4, Luzern, Freiburg, Graubünden, Thurgau, Tessin und Wallis je 3, die übrigen Kantone je 2 Abgeordnete. Die Tagsatzung sollte sich, wie bis dahin, abwechselnd in den Bundesstädten Zürich, Bern und Luzern versammeln. Als Präsident der Tagsatzung war ein Landammann der Schweiz bezeichnet, welcher frei aus den Bürgern aller Kantone für eine Amtsdauer von zwei Jahren, mit Nichtwiederwählbarkeit für die nächsten vier Jahre, gewählt werden sollte. Ihm war zugleich die vollziehende Gewalt des Bundes übertragen; für wichtigere Geschäfte hatte er jedoch einen Bundesrath von 4 Mitgliedern beizuziehen, welche die Tagsatzung ebenfalls für zwei Jahre aus den schweizerischen Bewohnern desjenigen Kantons wählte, in welchem sie während jener Zeit ihren Sitz hatte. Für Beurtheilung von Streitigkeiten unter Kantonen über Gegenstände, welche nicht der Kompetenz der Tagsatzung unterstellt waren, wurde ein Bundesgericht von 9 Mitgliedern und 4 Ersatzmännern aufgestellt. Den Kantonen war untersagt, Bündnisse oder über Gegenstände, in welchen die Tagsatzung allein als kompetent erschien, Verträge unter sich abzuschliessen; andere Verträge sollten keine dem Bundesstaate oder den Rechten der übrigen Stände nachtheilige Bestimmungen enthalten. Das Militärwesen wurde in dem Sinne zur Bundessache erklärt, dass das Kriegsmaterial mit Inbegriff der Munition, die Bewaffnung und der höhere Unterricht der Mannschaft vom Bunde selbst bestritten werden sollten. Das Münz- und Postregal wurden dem Bunde übertragen. Die den Kantonen bewilligten Zölle,

*) Baumgartner, die Schweiz in ihren Kämpfen und Umgestaltungen von 1830 bis 1850. I. 279 ff.

Weg- und Brückengelder sollten in ihrem Bestande verbleiben, dagegen ohne Genehmigung der Tagsatzung weder neue errichtet, noch die bestehenden erhöht werden. Im Uebrigen sollte die Aus-, Ein- und Durchfuhr von Gegenständen des Verkehrs und des Verbrauchs aus einem Kanton in den andern weder verboten, noch mit Abgaben belastet werden. Den Schweizern beider Konfessionen wurde das Recht des Liegenschaftenerwerbes, die freie Niederlassung und Gewerbsbetreibung in allen Kantonen gesichert. Hinsichtlich der Ausscheidung der Kompetenzen zwischen dem Bunde und den Kantonen enthielt der Entwurf die eigenthümliche Bestimmung, dass zwar der Entscheid über die Kompetenzfrage immer der Tagsatzung zustehen sollte, jedoch, wenn 20 in der Minderheit gebliebene Mitglieder derselben es verlangten, eine zweite Berathung in einer folgenden Sitzung, an welche jeder Stand wenigstens einen neuen Abgeordneten zu senden hatte, stattfinden sollte.

An der ordentlichen Tagsatzung des Jahres 1832, als die Bundesrevision wieder zur Sprache kam, wurde dieselbe grundsätzlich beschlossen von 13½ Ständen (Luzern, Zürich, Bern, Freiburg, Solothurn, Basel, Schaffhausen, Appenzell A.Rh., St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Waadt und Genf), und die Ausführung des Werkes einer Kommission von 15 Mitgliedern übertragen, in welcher alle die verschiedenen Ansichten, die sich bereits in der Besprechung der Frage geltend gemacht hatten, ihre Vertretung fanden. Nur die Urkantone schlossen sich selbst von der Revisionskommission aus, indem der in dieselbe gewählte Landammann Zgraggen von Uri beharrlich ablehnte. Den 29. October versammelte sich die Kommission, welche zum grössern Theile aus den hervorragendsten schweizerischen Staatsmännern jener Zeit bestand, unter ziemlich günstigen Auspizien in Luzern. Bis zum 20. December dauerten die gründlichen und würdigen Berathungen, in welchen ein Geist brüderlichen Entgegenkommens waltete und das lebendige Gefühl vorherrschte, dass es nur dem vereinten Wirken aller wahren Vaterlandsfreunde gelingen könne, ein neues und festes Band zu begründen, welches die XXII Kantone der Eidgenossenschaft umschlingen sollte. Die Grundzüge des nach den Beschlüssen der Kommission von Baumgartner ausgearbeiteten Bundesprojektes sind folgende: Die Kantone behalten nicht bloss ihre Souveränetät, soweit nicht die aus ihr folgenden Rechte ausdrücklich

der Bundesgewalt übertragen werden, sondern auch gleiches Stimmrecht an der Tagsatzung. Letztere besteht aus 44 Abgeordneten, welche in der Regel nach freier Ueberzeugung stimmen. Ausnahmsweise haben jedoch die Kantone Instruktionen zu ertheilen für folgende Geschäfte: Bündnisse und Verträge politischen Inhaltes mit dem Auslande, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse, Anerkennung auswärtiger Staaten und Regierungen, bewaffnetes Einschreiten bei Unruhen in einem Kanton ohne Begehren der Regierung desselben, Schlussnahmen über die Kompetenz der Bundesbehörden, wenn diese bestritten wird, und Erläuterungen der Bundesurkunde, Bestimmung und Revision der Mannschafts- und Geldkontingente, Revision der Bundesurkunde. Ferner bedürfen die, durch die Mehrheit der stimmenden Abgeordneten gefassten Tagsatzungsbeschlüsse zu ihrer Gültigkeit der nachträglichen Genehmigung durch zwölf Kantone, welche in der Regel binnen sechs Monaten erfolgen muss. bei Verträgen nicht politischen Inhaltes mit dem Auslande, bei der Gewährleistung der Kantonsverfassungen, bei den zur Ausführung der Bundesurkunde erforderlichen Bundesgesetzen, ihrer Abänderung und Aufhebung, bei der Errichtung und Aufhebung bleibender Bundesbeamtungen im Innern und diplomatischer Agentschaften im Auslande, endlich beim Nachlasse von Interventionskosten. Das Vorschlagsrecht bei der Tagsatzung soll theils dem Bundesrathe, theils den Kantonen, theils jedem einzelnen Abgeordneten zustehen. Den Vorsitz in der Tagsatzung führt der Landammann der Schweiz, welcher von den Kantonen in der Weise gewählt wird, dass jeder derselben zwei Personen aus verschiedenen Kantonen bezeichnet. Ergibt sich auf diese Weise keine absolute Mehrheit oder erhalten mehrere Personen eine absolute Mehrheit von Kantonsstimmen, so trifft die Tagsatzung die Wahl aus denjenigen Personen, welche die meisten Kantonsstimmen auf sich vereinigt haben. Der Landammann der Schweiz ist zugleich Präsident des Bundesrathes, der vollziehenden Behörde der Eidgenossenschaft, welche neben ihm aus vier, von der Tagsatzung ernannten Mitgliedern besteht. Die Amtsdauer des Landammanns und der Bundesräthe ist auf 4 Jahre angesetzt; der Landammann ist nach Ablauf von zwei Amtsdauern für die dritte von der Wiederwahl ausgeschlossen. Die Geschäfte des Bundesrathes werden eingetheilt in die vier Departemente des

Aeussern, des Innern, des Militärs und der Finanzen; die Tagsatzung weist jedem der vier Mitglieder eines dieser Departemente an. Das Bundesgericht, bestehend aus einem Präsidenten, 8 Mitgliedern und 4 Ersatzmännern, wird von der Tagsatzung aus einer Kandidatenliste gewählt, welche in der Weise gebildet wird, dass jeder Stand zwei Personen, die eine aus dem eignen, die andere aus einem andern Kanton, vorschlägt. Die Amtsdauer des Bundesgerichtes sowie seines Präsidenten ist auf sechs Jahre fesgesetzt. Der Kompetenz des Bundesgerichtes unterliegen folgende Civilrechtsfälle: a) Streitigkeiten zwischen Kantonen, in dem ausgedehnten Sinne, dass eine Kantonsregierung auch im Interesse von Privaten und Korporationen gegen die Regierung eines andern Kantons wegen Verweigerung oder Verletzung bundesmässiger Rechte das Bundesgericht anrufen kann; b) Streitigkeiten zwischen dem Bundesrath und einem Kanton, auf Ueberweisung der Tagsatzung; c) bei bewaffneter Dazwischenkunft des Bundes in einem Kanton Herstellung des verfassungsmässigen Zustandes und Entschädigung an den verletzten Theil, sofern die Behörden ihre Amtsgewalt missbraucht haben; d) Streitigkeiten in Bezug auf Heimathlosigkeit. Das Bundesgericht urtheilt als Kriminalgericht: a) in Fällen, wo die Tagsatzung Mitglieder des Bundesrathes oder andere eidgenössische Beamte in Anklagestand versetzt; b) über Fälle von Hochverrath gegen die Eidgenossenschaft, von Aufruhr und Gewaltthat gegen die Bundesbehörden; c) über Verletzungen der völkerrechtlichen Stellung der Schweiz gegen auswärtige Staaten; d) über Verbrechen von Militärpersonen in Fällen von Krieg oder bewaffneter Neutralität, sofern das Militärstrafgesetzbuch dieselben dem Bundesgerichte zuweist; e) über die während der Unruhen, welche die eidgenössische Dazwischenkunft in einem Kanton verursacht haben, verübten Verbrechen, sofern die Tagsatzung für angemessen erachtet, dieselben dem Bundesgerichte zu überweisen. Als Bundesstadt, wo sich die Tagsatzung versammelt und der Bundesrath seinen bleibenden Sitz hat, wird Luzern bezeichnet; das Bundesgericht soll sich in einem andern Kanton versammeln. Der Bund gewährleistet die Kantonsverfassungen nur unter der Bedingung, dass sie einerseits die Ausübung der politischen Rechte nach repräsentativen oder demokratischen Formen sichern und dieselben keiner Bürgerklasse ausschliesslich zuwenden, anderseits Bestimmungen darüber

enthalten, wie sie revidirt werden können. Die Garantie der Verfassungen hat aber alsdann die Bedeutung, dass die Rechte und Freiheiten des Volkes gleich den Rechten und Befugnissen der Behörden gewährleistet sind. Die Kantone dürfen keine besondern Bündnisse und Verträge politischen Inhaltes unter sich abschliessen; Verkommnisse über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung sind der Bundesbehörde vorzulegen und dürfen nur dann vollzogen werden, wenn sie nichts der Bundesurkunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten. Dem Auslande gegenüber steht dem Bunde allein das Recht zu, Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und Staatsverträge, worunter auch Zoll- und Handelsverträge verstanden werden, einzugehen. Verkommnisse der Kantone mit dem Auslande, welche als zulässig erscheinen, bedürfen der Genehmigung der Bundesbehörde; ausgenommen sind jedoch Verträge für Lieferung von Salz und Getreide gegen rein ökonomische Leistungen, welche nur dann vorgelegt werden müssen, wenn es ausdrücklich von der Bundesbehörde verlangt wird. Der freie Verkehr von einem Kanton in den andern ist für Lebensmittel, Landes- und Industrieerzeugnisse, Vieh und Kaufmannswaaren gewährleistet. Vorbehalten sind Polizeiverfügungen gegen Wucher und schädlichen Vorkauf, welche indessen auch die eignen Kantonsbürger treffen sollen und niemals in Sperranstalten ausarten dürfen; ferner die bundesmässigen Zölle und die durch den Bund als zulässig erklärten Verbrauchssteuern. Der Bund erhebt Gränzgebühren von den in die Schweiz eingehenden Waaren, welche nicht zu den nothwendigsten Lebensbedürfnissen gehören; doch darf der gegenwärtige Ansatz derselben nicht erhöht werden. Den Kantonen werden Strassengelder bewilligt von Waaren, Wagen, Reisenden und Vieh, nach Massgabe von Gewicht und Entfernung, Zahl und Bespannung und mit Berücksichtigung der Bau- und Unterhaltskosten von Strassen, Brücken und Niederlagsstätten. Zu diesem Ende soll die Tagsatzung eine allgemeine Revision des Zollwesens in den Kantonen, welcher auch die Wasserzölle unterliegen, nach festgesetzten Grundsätzen vornehmen. Der Zustand der Strassen, auf welchen Zollgebühren bezogen werden, unterliegt der Beaufsichtigung des Bundes. Verbrauchssteuern dürfen die Kantone nur von Getränken, Lebensmitteln und rohen Landes-

produkten erheben; die Erzeugnisse des eignen Kantons sollen gleich denjenigen anderer Kantone und schweizerische Erzeugnisse niedriger als ausländische besteuert werden. Damit diesen Grundsätzen nicht zuwider gehandelt werde, sind die Gesetze und Verordnungen über Verbrauchssteuern der Tagsatzung zur Einsicht vorzulegen. Das Postwesen im Umfange der ganzen Eidgenossenschaft wird vom Bunde übernommen. Als Entschädigung erhalten die Kantone ³/₄ des Reinertrages der Postbedienung im Umfange ihres Gebietes während des Jahres 1832. Dem Bunde wird ferner das Münzregal übertragen und dabei als Einheit des neuen schweizerischen Münzfusses der französische Franc angenommen. Dem Bunde soll das Recht zustehen, für den Umfang der Eidgenossenschaft gleiches Mass und Gewicht einzuführen. Die schweizerischen Masse und Gewichte sind nach einem Decimalsysteme zu bestimmen, welches mit den Systemen andrer Staaten in genauem und leicht anwendbarem Verhältnisse stehe. Fabrikation und Verkauf des Schiesspulvers in der Eidgenossenschaft sollen ausschliesslich dem Bunde zustehen. Das Bundesheer, aus den Kontingenten der Kantone gebildet, besteht in Auszug, Landwehr und Landsturm. Der Bundesauszug wird vorläufig auf 67,516 Mann angesetzt; doch soll die Mannschaftsskala, nach vorangegangener Volkszählung, an der ersten ordentlichen Tagsatzung revidirt werden. Der Bund übernimmt ausschliesslich für alle Waffengattungen den höhern Militärunterricht (Militärschulen, Truppenzusammenzüge), die Instruktion der Offiziere und Unteroffiziere und die erste Instruktion der Rekruten. Dem Bunde steht die Aufsicht über das Kriegszeug der Kantone zu. Die Militärverordnungen der Kantone sollen der allgemeinen Militärorganisation untergeordnet sein und bedürfen der Genehmigung des Bundesrathes. Alle Abtheilungen des Bundesheeres führen ausschliesslich die eidgenössische Fahne. Für jede Waffengattung wird eine gleichförmige, einfache Bekleidung angenommen. In die Bundeskasse fallen: a) die Zinse des Kapitalfonds (der eidgenössischen Kriegsgelder), b) die schweizerischen Gränzgebühren, c) der Ertrag der Postverwaltung, d) die Einkünfte der Pulververwaltung. Sollten diese ordentlichen Einnahmen nicht ausreichen, so haben die Kantone Geldkontingente zu bezahlen, deren Skala ebenfalls von der ersten ordentlichen Tagsatzung zu revidiren ist. Der Bund gewährleistet allen Schweizern das Recht

freier Niederlassung im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft unter den hiefür vorgeschriebenen Bedingungen. Alle Abzugsrechte im Innern der Schweiz sind abgeschafft. Ueber Gegenstände, welche dem Bunde übertragen sind, steht allen Schweizern das Petitionsrecht an die Bundesbehörden zu. Alle Kantone sind verpflichtet, die Angehörigen andrer Kantone den eignen Angehörigen gleich zu halten in Bezug auf Steuern, Schuld- und Konkurssachen, Erbverhältnisse und gerichtliches Verfahren. Der aufrechtstehende schweizerische Schuldner darf nur vor dem Richter seines Wohnortes belangt werden. Bundesgesetze sind zu erlassen über die Heimathlosigkeit, über die Auslieferung der Verbrecher und über die Zulässigkeit von Verbannungsstrafen innerhalb der Eidgenossenschaft. Endlich kann nach Ablauf von 12 Jahren die Bundesurkunde revidirt werden, wenn mindestens 5 Stände es verlangen und eine mit Instruktionen versehene Tagsatzung mit der Mehrheit von 12 Kantonsstimmen es beschliesst. Die von der Tagsatzung revidirte Bundesurkunde tritt jedoch erst in Kraft, wenn sie die Sanktion von wenigstens 15 Kantonen erhalten hat.

Im Auftrage der Revisionskommission begleitete Professor Rossi den Entwurf einer Bundesurkunde mit einem geistvollen Berichte an die Kantone, welcher die Gesichtspunkte, von denen die Kommission ausgegangen war, klar und treffend hervorhob. Indessen weckte gerade der Umstand, dass die Beleuchtung in französischer Sprache erschien, Vorurtheile gegen den Entwurf in der deutschen Schweiz, wo man ihn als ein Werk der Doktrinäre der romanischen Kantone bezeichnete. In Flugschriften und Zeitungen sprachen sich Troxler, der nur von einem, durch das Schweizervolk nach Verhältniss der Kopfwahl gewählten Verfassungsrathe das Heil erwartete, Ludwig Snell und andere radikale Führer gegen den Entwurf aus. Eine zweite Klasse von Gegnern bestand aus der katholischen Geistlichkeit und der ganzen konservativen Parthei in der Schweiz, welche damals in der Sarner Konferenz ihre Spitze fand. Die Grossen Räthe der freisinnigen Stände nahmen zwar den Entwurf als Grundlage an für ihre Instruktionsberathungen, aber sie beschlossen eine Unzahl von Abänderungsanträgen. Allenthalben herrschte das Bestreben vor, die kantonalen Interessen so weit als möglich zu wahren; nur selten kam die lebendige Ueberzeugung

zum Durchbruche, dass das grosse Werk der Umgestaltung der Eidgenossenschaft zu einem Bundesstaate bedeutender Opfer von Seite jedes einzelnen Standes würdig sei und ohne allgemeines Entgegenkommen nicht durchgeführt werden könne. Die Tagsatzung versammelte sich den 11. März 1833 in Zürich; aber neben dem gänzlich ausgebliebenen Sarnerständen enthielten sich auch Zug, Appenzell und Tessin jeder Theilnahme an der Revisionsberathung. Eine Kommission, in welcher jeder der theilnehmenden Stände durch einen Gesandten vertreten war, beschäftigte sich in 35 langen Sitzungen mit der Abänderung des Entwurfs im Sinne der gestellten Anträge, — einer ebenso schwierigen als unerquicklichen Arbeit, deren Ergebniss zuletzt Niemandem zusagte. Die Tagsatzung selbst hielt, vom 13. bis 15. Mai, nur noch eine formelle Nachlese. Die hauptsächlichsten Aenderungen, welche an dem Entwurfe vom 20. December 1832 vorgenommen wurden, sind folgende: Bei der Tagsatzung wurde das Vorschlagsrecht der einzelnen Abgeordneten gestrichen, die Zahl der Fälle, wo nur nach Instruktionen bestimmt werden durfte, vermehrt und bei den wichtigsten derselben statt der einfachen eine Zweidrittelmehrheit von Ständen gefordert. Ferner wurden nun die Fälle, in denen die Tagsatzung von sich aus erledigende Beschlüsse fassen konnte, genau aufgezählt und die nachträgliche Genehmigung ihrer Schlussnahmen durch die Kantone zur Regel erhoben. Der Landammann der Schweiz sollte nach Ablauf einer Amtsdauer nicht mehr wählbar sein; die Mitglieder des Bundesrathes sollten je zu 2 Jahren zur Hälfte erneuert werden. Ebenso sollten die Mitglieder des Bundesgerichtes je zu 3 Jahren einer Erneuerung zur Hälfte unterliegen; auch die Amtsdauer des Präsidenten wurde nun auf 3 Jahre bestimmt. Die Beurtheilung politischer Verbrechen, die Ursache oder Folge von Unruhen sind, welche das eidgenössische Einschreiten in einem Kanton veranlassen, sollte dem Bundesgerichte nur zustehen, wenn die Angeschuldigten selbst die Ueberweisung an dasselbe verlangen würden. Beim freien Verkehr wurden neben den Polizeiverfügungen auch Gesetze über die Gewerbebesteuerung vorbehalten. Die beabsichtigte grundsätzliche Umgestaltung des Zollwesens verwandelte sich in eine blosse Untersuchung der in den Kantonen bestehenden Zölle, Weg- und Brückengelder, um die Gewissheit zu erlangen, dass alle diese Gebühren von der Tagsatzung

bewilligt worden seien. Der Bezug von Verbrauchssteuern wurde den Kantonen völlig freigegeben; nur sollte er ohne Hemmung des Transites geschehen. An die Stelle der vorgeschlagenen Centralisation des Postwesens trat eine blosse Beaufsichtigung desselben durch den Bund, worüber eine Bundesgesetz das Nähere bestimmen sollte. Sogar Postverträge der Kantone mit dem Auslande sollten, gleich Salzverträgen, der Genehmigung des Bundes nicht bedürfen, sondern der Tagsatzung nur das Recht zustehen, nachträglich Einsicht von denselben zu verlangen! Die Centralisation des Münzwesens wurde zwar beibehalten, aber an die Stelle des französischen Franc der Schweizerfranken als Münzeinheit gesetzt. Dabei erhielt der, das Münzwesen betreffende Artikel eine Ausführlichkeit, wie man sie nur in einem Gesetze suchen würde! Beim Schiesspulver wurde nur die Fabrikation, und auch diese nicht als Monopol, dem Bunde eingeräumt, der Verkauf dagegen den Kantonen vorbehalten. Das Bundesheer wurde auf den Auszug und die Landwehr, deren Bestand die Hälfte des Auszuges betragen sollte, beschränkt; doch sollte in Zeiten von Gefahr die Tagsatzung auch über die übrigen Streitkräfte jedes Kantons verfügen können. Die Instruktion der Rekruten wurde den Kantonen überlassen und die beabsichtigte gleichförmige Bekleidung gestrichen. Für Bestreitung der Bundesausgaben wurden nun regelmässige Beiträge der Kantone bis auf $^1/_6$ der skalamässigen Geldkontingente gefordert; überdiess sollten, wenn die ordentlichen Einnahmen nicht ausreichten, die Kantone aus dem Reinertrage des Postregals bis auf $^1/_4$ desselben beisteuern. Eine erweiterte Fassung erhielt nur der Artikel betreffend die Gleichstellung der Schweizerbürger; die Kantone verpflichteten sich, die Angehörigen anderer Kantone »in Absicht auf Gesetzgebung und gerichtliches Verfahren« den eigenen Angehörigen gleich zu halten. Auch die Revision der Bundesurkunde wurde insoweit erleichtert, als sie schon nach 6 Jahren sollte stattfinden dürfen; dagegen sollte nun eine Totalrevision nur von 8 Kantonen beantragt und von 14 beschlossen werden können.

Hatte schon der Entwurf der Revisionskommission, der doch mit Ausnahme des gleichen Stimmrechtes der Kantone den Wünschen der Reformfreunde so ziemlich entsprochen hatte, bei der radikalen Parthei entschiedene Missbilligung gefunden, so ist es

um so begreiflicher, dass der verstümmelte Bundesentwurf der Tagsatzung, welche in Folge allzu engherziger Instruktionen sich ihrer grossen Aufgabe nicht gewachsen gezeigt hatte, die Erwartungen der Freisinnigen keineswegs befriedigte. Nichtsdestoweniger überwog in den Behörden der regenerirten Kantone die Einsicht, dass für den Augenblick etwas Besseres nicht erhältlich sei, die Rückkehr zum Bundesvertrage von 1815 aber das schlimmere Uebel wäre und vor Allem aus dem Zustande gänzlicher Auflösung des Bundes, welcher in der ersten Hälfte des Jahres 1833 immer mehr über das Vaterland hereinzubrechen drohte, ein Ende gemacht werden müsse. In dieser Stimmung ging der Grosse Rath des Vorortes Zürich am 10. Juni voran, indem er, unter Vorbehalt einer Volksabstimmung, sowie des unbedingten Beitrittes einer Mehrheit von 12 Ständen, mit 124 gegen 54 Stimmen (welch' letztere der konservativen Opposition angehörten) den Bundesentwurf annahm. Es folgten die Grossen Räthe: von Solothurn am 14. mit 76 gegen 19, von Luzern am 16. mit 71 gegen 3, von Bern am 17. mit 126 gegen 5, von St. Gallen (wo der Entwurf von beiden Seiten her angefochten wurde) am 19. mit 78 gegen 51 Stimmen. Nachher erklärten sich noch für die Annahme die Grossen Räthe und Landräthe von Basel-Landschaft, Genf, Freiburg, Thurgau, Glarus, Schaffhausen und Graubünden; doch war der Beitritt des letztern Standes mit Bedingungen verklausulirt. Dagegen wurde der Bundesentwurf schon am 14. Juni unter klerikalem Einflusse von dem Grossen Rathe Tessin's verworfen, und derjenige von Neuenburg beschloss am 17. den Entwurf, als von einer illegalen Tagsatzung ausgegangen, gar nicht in Betracht zu ziehen. Auch der Grosse Rath von Waadt, welcher selbst in dem verstümmelten Projekte noch Gefahr erblickte für die über Alles werth gehaltene Kantonalsouveränetät, beschloss am 6. Juli die Verwerfung in dem Sinne, dass eine nochmalige Berathung der Bundesrevision stattfinden sollte. In Solothurn wurde unter dem Einflusse Regierungsrath Munzinger's, eines der eifrigsten Freunde der projektirten Bundesverfassung, die Volksabstimmung schon auf den 30. Juni angeordnet; allein sie entsprach keineswegs den gehegten Erwartungen, indem nur 1875 Bürger sich für die Annahme, dagegen in Folge der vom »katholischen Verein« ausgegangenen Agitation 4030 sich für die Verwerfung erklärten und

nur mit Beihülfe von 6171 Nichtstimmenden für den Bundesentwurf sich eine künstliche Mehrheit ergab. Entscheidend aber war die Volksabstimmung im Kanton Luzern, wo am 7. Juli 11,402 Stimmen gegen 7,307 (unter welchen auch die Abwesenden mitgezählt waren) den neuen Bund verwarfen. Die Gleichgültigkeit der Regierungspartei, welche dem Entwurfe aufrichtig ergeben war, aber es an der nöthigen Belehrung des Volkes fehlen liess, und die scharfe Kritik, in der sich die Radikalen ergingen, hatten hier der Priesterschaft in die Hände gearbeitet, welche die weggelassene Garantie der Klöster nicht verschmerzen konnte und überhaupt jeder Verstärkung der Centralgewalt abgeneigt war. Das Gewicht jener Abstimmung war um so grösser, als einerseits Luzern wegen seiner vorörtlichen Funktionen in den Jahren 1831 und 1832 und in Folge der vermittelnden Stellung, die der würdige Schultheiss Eduard Pfyffer eingenommen, einen wesentlichen Einfluss auf die Revisionsberathungen ausgeübt hatte, anderseits der Hauptstadt dieses Kantons die Ehre, permanente Bundesstadt zu werden, mit Umgehung der grössern und einflussreichern Vororte Zürich und Bern zugedacht war. Zwar nahm in Thurgau und Basel-Landschaft das Volk mit grossen Mehrheiten die neue Bundesverfassung an; andere Kantone aber verschoben die Abstimmung, entweder weil sie keinen günstigen Erfolg von derselben erwarteten, oder weil sie, bei der eigenthümlichen Lage der Dinge in der Schweiz, mit dem entscheidenden Worte noch zurückhalten wollten. Aargau's Grosser Rath, der erst am 23. Juli sein Votum abgab, beschloss, an der Tagsatzung eine nochmalige »ernste Berathung« des Bundesentwurfes zu verlangen, insbesondere um erneuert auf eine verhältnissmässige Repräsentation der Kantone nach Massgabe der Bevölkerung zu dringen. Eine vertrauliche Besprechung der Tagsatzungsgesandten, die am 29. und 30. Juli gehalten wurde, enthüllte nur die vollständige Rathlosigkeit, in welcher sich die instruirten Abgeordneten der Kantone über die Frage befanden, was nach der Volksabstimmung in Luzern in der Angelegenheit der Bundesrevision zu thun sei. Die Ereignisse in Schwyz und Basel, welche unmittelbar darauf folgten, und der vollständige Sieg der Tagsatzung über die Sarnerkonferenz hätten, sollte man denken, die liberalen Staatsmänner zu neuer, kräftiger Anhandnahme des Revisionswerkes ermuthigen sollen; allein es walteten eben unter

ihnen selbst zu verschiedenartige Ansichten über den Umfang der Reform, und in den kantonalen Behörden hatte sich ein zu geringes Mass von Opferwilligkeit gezeigt, als dass man in jenem Zeitpunkte von der wiederaufgenommenen Arbeit ein erspriessliches Resultat hätte erwarten können. Die Tagsatzung beschloss am 10. October, auf den Antrag einer hierfür ernannten Kommission: es sei mit Rücksicht darauf, dass die wenigsten Gesandtschaften zu neuer einlässlicher Berathung des Bundesentwurfes beauftragt seien, gegenwärtig nicht in eine solche einzutreten, hingegen den Ständen die eröffneten Instruktionen mitzutheilen und deren weitere Entschliessungen zu gewärtigen.

Wenn es auch niemals förmlich beschlossen wurde, so war man doch allgemein darüber einig, dass die in den Jahren 1832 und 1833 ausgearbeitete neue Bundesakte fallen gelassen werden müsse, und dass, wenn man überhaupt die Revisionsarbeit fortsetzen wolle, nichts anders übrig bleibe, als sie von Neuem anzufangen. Das Werk einer friedlichen Abfindung zwischen den verschiedenartigsten Ansprüchen war gescheitert; die grossen, freisinnigen Kantone, welche bei den Ereignissen des Sommers 1833 ihre Kraft fühlen gelernt hatten, fingen nun an höhere Forderungen zu stellen, während die konservative Parthei auf ihrem absoluten Widerstande beharrte. Der Vorort Zürich gab in einem Kreisschreiben vom 16. November vier verschiedene Wege an, unter welchen man auswählen müsse: neue Berathung eines Bundesprojektes durch die Tagsatzung mit Instruktionen; Konferenz aller Stände in gleicher Repräsentation, ohne Instruktionen; schweizerischer Verfassungsrath, zu wählen durch besondere Wahlkollegien; endlich allmälige partielle Revision des Bundes durch die Tagsatzung. Ein Verfassungsrath, vom Volke nach der Kopfzahl gewählt und von den kantonalen Behörden durchaus unabhängig, konnte unter den bestehenden Bundesverhältnissen wirklich nur als ein ganz revolutionäres Mittel, um den gewünschten Zweck zu erreichen, angesehen werden; es war daher etwas auffallend, dass gerade der Vorort in seiner amtlichen Stellung dasselbe als zulässig mit in Betracht zu ziehen empfahl, und wurde von den Regierungen der Kantone Freiburg, Graubünden und Waadt sofort scharf getadelt. Dagegen sprach sich der Grosse Rath von Bern schon am 21. December für einen nach der Volkszahl zu wählen-

den Verfassungsrath aus; zum Losungsworte wurde hier die Alternative erhoben: entweder entschieden dem Einheitsstaate entgegenstreben, oder im hergebrachten Staatenbunde verbleiben. Die Sache blieb indessen auf sich beruhen bis zur ordentlichen Tagsatzung des Jahres 1834, wo sich für den Verfassungsrath, obschon der »Nationalverein« allenthalben dafür zu wirken suchte, neben Bern bloss Basel-Landschaft und Thurgau aussprachen. Die Tagsatzung beschloss am 4. August, an dem 1832 aufgestellten Grundsatze, dass eine Revision des Bundesvertrages von 1815 durch die Tagsatzung selbst vorzunehmen sei, festzuhalten, und ernannte zu Ausarbeitung neuer Anträge wieder eine zahlreiche Kommission, in welcher jeder der theilnehmenden Stände durch einen Gesandten vertreten war. Es war indessen schon von schlimmer Vorbedeutung, dass auf der einen Seite Bern und Basel-Landschaft, auf der andern Uri, Schwyz, Unterwalden, Appenzell, Tessin, Wallis und Neuenburg sich der Theilnahme enthielten. In der That ging die Kommission schon bei der Frage des Stimmrechtes der Kantone, welche als die wichtigste vorangestellt wurde, sehr weit auseinander. Eine Mehrheit von 7 Stimmen wollte, wie der beseitigte Bundesentwurf, das gleiche Stimmrecht an der Tagsatzung beibehalten; zwei Mitglieder (Hirzel von Zürich und Sprecher von Bernegg aus Graubünden) wollten den Kantonen von mehr als 100,000 Einwohnern je 2 Stimmen, den übrigen je 1 Stimme geben; zwei andere Mitglieder (Kasimir Pfyffer von Luzern und Kern aus Thurgau) beantragten das in dem Entwurfe einer »Gesellschaft von Eidgenossen« enthaltene System; endlich verlangten noch zwei Mitglieder (Baumgartner von St. Gallen und Zschokke von Aargau) Repräsentation nach der Volkszahl oder wenigstens eine derselben annähernde Abstufung. In Betreff der Instruktionen für die Tagsatzung nahm eine Mehrheit von 10 Stimmen das im Entwurfe von 1832 enthaltene System an. Für den Bundesrath stimmten 7 Mitglieder; 4 andere wollten den Vororten je 4 Repräsentanten aus verschiedenen Kantonen beigeben, die nach einer Kehrordnung für zwei Jahre gewählt werden und sich ordentlicher Weise vor und nach jeder Session der Tagsatzung, ausserordentlicher Weise auf den Ruf der vorörtlichen Behörde oder auf das Verlangen von fünf Ständen versammeln sollten. Ueber die Institution eines Bundesgerichtes war man einig; aber 10 Stimmen

wollten ihm eine weitere Kompetenz geben als der beseitigte Entwurf, indem die Kantone nach ihrem Antrage befugt sein sollten, das Bundesgericht als Kassationsbehörde für Civil- und Kriminalsachen, sowie als oberste Appellationsinstanz für Streitfälle zwischen einer Regierung einerseits, Privaten und Korporationen anderseits aufzustellen. Die Kommission spaltete sich ferner in zwei gleiche Hälften über die Frage, ob Verbrauchssteuern bloss von Getränken oder auch von Lebensmitteln und rohen Landesprodukten zu gestatten seien; dagegen erklärte sich eine Mehrheit von 10 Stimmen dafür, dass die Zölle ausschliesslich vom Bunde bezogen werden sollen gegen eine Vergütung von $^3/_4$ des bisherigen Reinertrages an die Kantone. Ebenso sprach sich eine Mehrheit von 8 Stimmen für Centralisation des Postwesens im Sinne des Entwurfes von 1832 aus.*) Die ganze Arbeit der Kommission, bei welcher die vor Allem nothwendige Einigung über die Grundlage eines neuen Bundes fehlte, hatte natürlich keinen andern Werth, als dass sie das ohnehin schon beträchtliche Material für eine künftige Bundesrevision durch die Resultate einer abermaligen einlässlichen Berathung vermehrte. Die Tagsatzung gelangte zu keinem andern Beschlusse, als dass sie die Anträge der Kommission ad referendum nahm.

Die gänzliche Ohnmacht, welche die oberste Bundesbehörde in der wichtigsten Angelegenheit des Vaterlandes an den Tag legte, hatte zur Folge, dass nun am 18. November 1834 auch der Grosse Rath von St. Gallen für die Einberufung eines schweizerischen Verfassungsrathes sich aussprach. Ihm folgte Zürich am 17. December. An der ordentlichen Tagsatzung des Jahres 1835 stimmten auch Luzern und Aargau, im Ganzen nunmehr $6^1/_2$ Stände für den Verfassungsrath, und es ergab sich für Revision durch die Tagsatzung bloss noch eine Minderheit von 9 Stimmen. Alljährlich wurde nun zwar die Frage der Bundesreform noch in der Tagsatzung berathen, allein diese Verhandlungen waren gänzlich erfolglos und boten eben daher auch sehr wenig Interesse dar. Mochte auch die Bundesrevision als ein tief gefühltes Bedürfniss in immer weitern Kreisen fortleben, so war sie doch für die amtliche Thätigkeit einst-

*) Kommissionsbericht an die Tagsatzung vom 28. August 1834, erstattet von Gerichtspräsident Reinert von Solothurn. Vergl. St. Galler »Erzähler« vom 29. August.

weilen beseitigt und die Herrschaft des vielgeschmähten Bundesvertrages von 1815 neu befestigt!

Aus dem grossen Schiffbruche der Bundesreform wurden nur wenige und nicht sehr erhebliche Verbesserungen in den bestehenden eidgenössischen Zuständen gerettet. Wir rechnen dahin das revidirte Tagsatzungsreglement vom 14. Juli 1835. welches u. A. die schon früher eingeführte Oeffentlichkeit der Sitzungen, sowie den Grundsatz, dass die Anwesenheit von 12 Standesgesandtschaften für die Gültigkeit der Verhandlungen genüge, bestätigte, sowie das von zwölf Ständen angenommene Konkordat über eine gemeinsame schweizerische Mass- und Gewichtsordnung vom 17. August 1835.*)

Im Uebrigen haben wir aus der sturmbewegten Periode von 1831 bis 1835 bloss folgende Tagsatzungsbeschlüsse von bundesrechtlicher Bedeutung anzuführen:

1) Der Art. 11 des Bundesvertrages erhielt am 26. Juli 1831 folgende ausdehnende Interpretation: »Es soll im Innern der Eidgenossenschaft der freie Verkehr mit Lebensmitteln, Landes- und Industrieerzeugnissen, wie auch Kaufmannswaaren, im vollsten Sinne des Wortes unbedingt stattfinden und demnach die Aus-, Ein- und Durchfuhr für solche Gegenstände, sowie für das Vieh, von Kanton zu Kanton auf keine Weise gehemmt werden dürfen.« Ferner wurde der Grundsatz ausgesprochen, dass kein Kanton die Produkte eines andern Kantons mit höhern Abgaben belegen dürfe, als die des eignen Landes.

2) Den 25. Juli 1834 wurde verordnet: es sollen keine andern Kreditive für Tagsatzungsgesandte mehr angenommen werden als solche, welche die klare und unzweideutige Bestimmung enthalten, dass den Eröffnungen der Gesandten voller Glaube beizumessen sei.

3) Den 13. August 1835 wurde eine neue Verordnung über die eidgenössischen Kriegsfonds erlassen, welche bis zu einem Betrage von mehr als 4 Millionen Schweizerfranken angestiegen und wovon nun der grössere Theil zinstragend angelegt war. Die Anleihen bedurften der Genehmigung des im Amte stehenden Vorortes. Die vorhandene Baarschaft wurde auf die drei Vororte vertheilt,

*) Off. Samml. II. 369—381, 409—412. Snell I. 153—161, 316—319.

welche für die sichere Verwahrung der ihnen übergebenen Gelddepots verantwortlich waren. Die drei Vororte vereint ernannten auf vier Jahre den eidgenössischen Administrator, welcher dem Verwaltungsrathe Rechnung abzulegen hatte.

4) Ferner wurde unter gleichem Datum beschlossen: Wenn sich Kantone über den schlechten Zustand von Strassen, für welche ein Zoll- oder Weggeld bewilligt worden, beschweren, so soll der Vorort die Sache untersuchen und, wenn die Beschwerde als begründet erscheint, den betreffenden Stand zur Verbesserung der Strasse anhalten.

Noch weniger fruchtbar war die genannte Periode in Bezug auf Konkordate. Neben der schon berührten Mass- und Gewichtsordnung haben wir hier bloss noch das Konkordat vom 25. Juli 1831 zu erwähnen, welches die Anwerbung von Landesfremden unter kapitulirte Schweizertruppen verbot.*)

§ 2. Zunehmende Verwicklungen und deren Lösung durch den Sonderbundskrieg (1834 bis 1847).

Die Reformbewegung der Dreissigerjahre hatte einen ungelösten Widerspruch zurückgelassen. Der Bundesvertrag von 1815 stand im engsten Zusammenhange mit den, gleichzeitig und in gleichem Geiste entworfnen Kantonsverfassungen; er war nur der Schlussstein des Gebäudes, welches die Restauration in der Schweiz aufgeführt hatte. Die Volksbewegung von 1830, von ganz entgegengesetzten Principien ausgehend, hatte die meisten Kantonsverfassungen gründlich umgestaltet; aber der Bundesvertrag, der zu den neuen politischen Grundlagen in keiner Weise mehr passte, war stehen geblieben. Wohl wurde dieses unglückliche Missverhältniss allgemein empfunden und anerkannt; aber noch war zu jener Zeit das Nationalgefühl nicht mächtig genug, um die kantonale Selbstsucht zu überwinden, und noch fehlte es den Führern der Bewegungspartei allzusehr an einem klar durchdachten und fest vereinbarten Programm über Zweck und Umfang der Bundesreform. Wenn man den Entwurf der Revisionskommission von 1832 und vollends denjenigen der Tagsatzung von 1833 durchgeht, so kann man sich jetzt

*) Off. Samml. II. 253—254, 258, 302—303, 387—399, 567. Snell I. 166—167, 214—215, 225—226, 315, 383—392.

in gewissem Sinne darüber freuen, dass diese Bundesverfassungen nicht angenommen wurden, weil weder die eine noch die andere für längere Dauer ihres Bestandes und für eine vollkommen gedeihliche Entwicklung der Schweiz hinlängliche Gewähr geboten hätten. Nichts destoweniger lässt sich als wahrscheinlich behaupten, dass die Annahme jener Entwürfe unserm Vaterlande manche Demüthigung gegenüber dem Auslande und in seinem Innern manchen unfruchtbaren Hader, manchen Rechtsbruch und blutigen Zusammenstoss in den Kantonen, sowie den endlichen Ausbruch eines Bürgerkrieges in der Eidgenossenschaft erspart hätte. Hart war die Schule, welche die Schweiz durchzumachen hatte, bis sie endlich in den sichern Hafen einer, dem nationalen Bedürfniss entsprechenden Bundesverfassung einlaufen konnte!

Die Mängel und Gebrechen des Bundesvertrages zeigten sich zunächst in den Konflikten mit dem Auslande, welche die Schweiz in den Dreissigerjahren theils wegen der fremden Flüchtlinge, theils wegen der katholisch-kirchlichen Verhältnisse hatte. Polnische Flüchtlinge, welche in den Kanton Bern eingedrungen waren und dort auf Staatskosten verpflegt wurden, machten in Verbindung mit deutschen, italienischen und französischen Flüchtlingen am 2. Februar 1834 von Waadt und Genf aus einen bewaffneten Einfall in Savoyen, der an der völligen Theilnahmslosigkeit der dortigen Bevölkerung scheiterte. In der westlichen Schweiz dagegen hatten sich allenthalben Sympathien für das Unternehmen kund gegeben und ein thatkräftiges Einschreiten der Kantonsregierungen gegen dasselbe verhindert. Dringende Noten der auswärtigen Mächte verlangten nun die Wegweisung aller Theilnehmer am Savoyerzuge, sowie aller deutschen Flüchtlinge, welche das Asyl zur Störung der Ruhe in den Nachbarstaaten missbrauchten. Der Vorort Zürich wollte in ersterer Beziehung entsprechen, scheiterte aber an dem Widerstande Bern's. Erst nachdem die deutschen Staaten mit Verkehrssperre gedroht hatten und das Volk selbst, der grossen Kosten wegen, der Polen überdrüssig geworden war, verfügte der Grosse Rath von Bern am 6. Mai deren Entfernung auf Ende Juni. Durch die Einflüsterungen der fremden Diplomaten liess sich der Vorort bewegen, Namens der Eidgenossenschaft eine begütigende Abordnung nach Chambery an den König von Sardinien zu schicken;

doch hatte diese willfährige Sendung geringen Erfolg. Abermalige Noten der deutschen Nachbarstaaten vom 20. Juni wiederholten nicht bloss die frühern Begehren, sondern forderten auch von der Eidgenossenschaft ein Verdammungsurtheil über das Savoyer Attentat, sowie beruhigende Zusicherungen für die Zukunft, — Alles unter Androhung sofortigen Eintretens der vorbereiteten Sperre. Hierdurch eingeschüchtert, verhiess der Vorort, ohne den nahe bevorstehenden Zusammentritt der Tagsatzung abzuwarten, dass die Schweiz hinfort alle Flüchtlinge, welche die Ruhe anderer Staaten zu stören suchen, von ihrem Gebiete wegweisen und ihnen die Rückkehr nicht mehr gestatten werde. Obschon die Nachgiebigkeit des Vorortes in der öffentlichen Meinung vielfache Anfechtung fand, genehmigte doch die Tagsatzung am 22. Juli mit 15 Stimmen die abgegebene Antwort, mit welcher sich Oesterreich und die übrigen reklamirenden Staaten befriedigt erklärt hatten. — Kaum war dieser Span erledigt, so gerieth die Regierung von Bern in neue Verwicklungen wegen eines revolutionsfreundlichen Vereinsfestes, welches deutsche Handwerker mit einigen Flüchtlingen am 27. Juli 1834 im Steinhölzli abhielten. Die österreichische Gesandtschaft verlangte Gewähr dafür, dass die deutschen Unterthanen vor offnen Verführungen zu auflehnenden und beleidigenden Handlungen gegen ihre Fürsten bewahrt werden; Bern antwortete ausweichend. Nun brach Oesterreich jeden unmittelbaren diplomatischen Verkehr mit Bern ab, und der Vorort Zürich missbilligte das ganze Verfahren, welches jener Stand auch in dieser Angelegenheit beobachtete. Mit Rücksicht auf den bevorstehenden Wechsel des Vorortes erliess die Regierung von Bern, auf den Rath der Gesandten von Frankreich und England, eine einlenkende Denkschrift an die Kabinete von Wien und Paris, in welcher sie versprach, ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen stetsfort in guten Treuen zu erfüllen und freundschaftliche Verhältnisse sorgsam zu wahren. Allein Oesterreich gab sich mit dieser Erklärung noch nicht zufrieden, sondern verlangte amtliche Missbilligung des Steinhölzlifestes, Bestrafung der Schuldigen und beruhigende Zusicherungen für die Zukunft. Nachdem im Anfang des Jahres 1835 Bern Vorort und in dieser Eigenschaft auch von Oesterreich anerkannt worden war, benutzte es den Anlass, den ihm die Anzeige vom Tode des österreichischen Kaisers darbot, um in seiner Antwortsnote vom 31. März den

Wunsch auszusprechen, »dass die wegen eines bedauerlichen und gemissbilligten Ereignisses eingetretenen Missverhältnisse um so eher für beseitigt erachtet werden möchten, als von Seite der Regierung des Kantons Bern die allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätze sorgfältig wahrgenommen würden.« Nachdem dann auch an Baiern, Würtemberg und Baden ähnliche Schreiben hatten erlassen werden müssen, erschien der österreichische Gesandte, der früher gegen alle Uebung sein Kreditiv von Zürich aus durch die Post nach Bern geschickt hatte, zur Audienz bei dem Bundespräsidenten. — Eine neue Demüthigung für Bern veranlassten die sogen. Badener Artikel, die Rechte des Staates gegenüber der katholischen Kirche betreffend, welche die Abgeordneten einiger freisinniger Stände im Januar 1834 verabredet hatten. Die Grossen Räthe der übrigen Kantone, mit Ausnahme Freiburgs, hatten dieselben genehmigt, allein der Papst hatte sie verdammt und das katholische Volk, von der Geistlichkeit und von kirchlich-politischen Vereinen bearbeitet, befand sich allenthalben, namentlich in Aargau und St. Gallen, in Aufregung. Auch im bernischen Jura wurde die verschobne Vorlage der Artikel beim Grossen Rathe von der katholischen Geistlichkeit dazu benutzt, um eine Petition gegen dieselbe in Umlauf zu setzen, welche mit 8000 Unterschriften bedeckt wurde. Der Regierung von Bern entsank dadurch der Muth, aber der Grosse Rath sprach gleichwohl, zuwider ihrem Antrage, am 20. Februar 1836 die Annahme der Badener Artikel aus. Nun wurden überall im katholischen Jura Freiheitsbäume errichtet, aufreizende Schmähschriften angeschlagen, Grossrathsmitglieder und Regierungsbeamte beleidigt; selbst Trennungsgelüste gegenüber dem alten Kanton wagten offen hervorzutreten. Hierauf bot der Grosse Rath 6400 Mann auf, welche, ohne Widerstand zu finden, die aufständischen Bezirke besetzten. Obschon es sich offenbar um eine innere, bloss die Schweiz und zunächst den Kanton Bern berührende Angelegenheit handelte, fand doch das französische Kabinet für gut, sich in dieselbe einzumischen. Den 30. Juni stellte der Botschafter, Herzog von Montebello, an die Regierung von Bern das gebieterische Begehren um Zurücknahme des Grossrathsbeschlusses vom 20. Februar binnen zweimal vierundzwanzig Stunden, widrigenfalls der Jura mit französischen Truppen besetzt würde. Der Grosse Rath, durch Eilboten auf den 2. Juli einberufen, hatte die Schwäche, eine zwischen der

Regierung und dem französichen Botschafter vereinbarte Erklärung anzunehmen, welche in ihrer Wirkung einer Beseitigung der Badener Artikel völlig gleich kam! — Nach diesem leichten Siege ist es begreiflich, dass Frankreich nun auch in der Angelegenheit der Flüchtlinge einen herrischen Ton gegenüber der Schweiz annahm. Auf eine Anfrage des Vorortes Bern, ob die französische Regierung nicht geneigt wäre, kompromittirte Fremde zum Aufenthalte oder zur Durchreise nach entfernten Staaten der Schweiz abzunehmen, antwortete der Herzog von Montebello durch eine Note vom 18. Juli 1836, in welcher der Schweiz, schärfer als es je von den östlichen Mächten geschehen war, ihre Pflichten in Bezug auf Fremdenpolizei vorgehalten und, unter Androhung von Zwangsmassregeln, die Entfernung aller Flüchtlinge, welche das Wohlvernehmen zwischen ihr und den Nachbarstaaten stören, verlangt wurde. Diese Note wurde unterstützt durch die Gesandten von England, Oesterreich, Preussen, Baden, Sardinien. Man war bereits vorher in Folge amtlicher Erhebungen zu der Ueberzeugung gelangt, dass die Fremdenpolizei in manchen Kantonen ungenügend, den völkerrechtlichen Pflichten, wie einer gesunden Politik nicht entsprechend sei, und Zürich hatte daher schon vor dem Zusammentritte der Tagsatzung ein Konkordat zu besserer Handhabung derselben vorgeschlagen; aber ohne die französische Note und die Drohung einer gänzlichen Sperre (blocus hermétique), welche der Minister Thiers durch seinen Botschafter an den Bundespräsidenten ergehen liess, wäre doch kaum der Tagsatzungsbeschluss (Conclusum) vom 11. August zu Stande gekommen, welcher die Wegweisung ruhestörischer Fremder unter die Oberaufsicht und Leitung des Vorortes, beziehungsweise der Tagsatzung stellte.*) Nach diesem Beschlusse nahm indessen die Tagsatzung, gekräftigt durch die von mehrern grossen Volksversammlungen ausgegangenen Kundgebungen, sich zusammen und erliess an die französische Regierung eine scharfe, von Monnard verfasste Antwortsnote, in welcher darauf hingewiesen wurde, dass die in der Schweiz entdeckten Komplotte in Paris ihren Ursprung genommen und von dort die geheimen Befehle an die Verschwörer ausgegangen seien. Die gerechte Erbitterung, welche gegen Frankreich herrschte, wurde noch bedeutend gesteigert durch die von

*) Snell I. 205—207. Vgl. Baumgartner II. 196 ff.

der Berner Polizei gemachte Entdeckung, dass der »Flüchtling« August Conseil, dessen Ausweisung Montebello gebieterisch verlangt hatte, ein von den französischen Behörden nach der Schweiz gesandter, von der Gesandtschaft in Bern mit falschen Pässen versehener Spion sei. Die Tagsatzung wies die Sache zur nähern Untersuchung an eine Kommission, deren Bericht (von Dr. Keller aus Zürich verfasst) gründlich und scharf die thatsächlichen, rechtlichen und diplomatischen Momente beleuchtete und mit dem Antrage schloss, es sei der französischen Regierung von dem Geschehenen Kenntniss zu geben. Indessen stimmten einstweilen bloss 10 Stände für diesen Antrag und die Tagsatzung ging am 10. September auseinander. Durch nachträglich eingehende Zustimmung dreier Stände erwuchs zwar der Antrag der Kommission zum Beschlusse, aber der Vorort beeilte sich nicht mit dessen Vollziehung. Geschickt wusste nun die französische Regierung der offiziellen Mittheilung der Akten zuvorzukommen, indem sie in einer neuen, äusserst heftigen Note vom 27. September den Conseilhandel, den sie als eine gegen den Botschafter angezettelte Intrigue bezeichnete, mit der Angelegenheit der Flüchtlinge vermengte, die Schale ihres Zornes gegen die »Faktion« ergoss, welche »sich sowohl in der öffentlichen Meinung als im Schoosse der Landesbehörden ein der schweizerischen Freiheit Unheil drohendes Uebergewicht widerrechtlich erworben«, endlich für die erlittne Beleidigung schnelle Genugthuung forderte, mit der Erklärung, dass, bis dieselbe erfolgt sei, aller Verkehr mit der Schweiz abgebrochen werde. Sofort wurde nun die Tagsatzung auf den 17. October wieder einberufen. Ihre Berathungen hatten ein klägliches Resultat: den 31. October wurde der frühere Beschluss wegen Uebersendung der Akten an die französische Regierung zurückgenommen und den 5. November eine demüthige Antwort auf die letzte Note derselben beschlossen. Frankreich erklärte sich hierauf endlich befriedigt und hob die angeordnete Sperre gegen die Schweiz wieder auf. — Ernster noch war der Conflikt, in welchen die Schweiz im Herbst 1838 wegen der verlangten Ausweisung des Prinzen Louis Napoleon, thurgauischen Ehrenbürgers, mit Frankreich gerieth. Von beiden Seiten fanden bedeutende militärische Demonstrationen statt und es gab sich bei der schweizerischen Bevölkerung, namentlich der westlichen Kantone, der erhebende Entschluss kund, die Ehre und Unab-

hängigkeit des Vaterlandes auf's äusserste zu vertheidigen. Aber bei der zweideutigen Stellung, in welcher sich der Prinz zu seinem angebornen und zu seinem Adoptiv-Vaterlande befand, und den darauf beruhenden abweichenden Kommissionsanträgen und Standesinstruktionen wäre es kaum zu einem unbedingt ablehnenden, wahrscheinlich aber zu gar keinem Beschlusse der Tagsatzung gekommen. Louis Napoleon half der Schweiz aus ihrer Bedrängniss, indem er sich freiwillig entfernte.

Während die Eidgenossenschaft als Ganzes sowohl in ihren Beziehungen zum Auslande als auch mit Hinsicht auf alle Reformbestrebungen nur ein Bild der Ohnmacht und Schwäche darbot, gelangten dagegen in den Kantonen die Grundsätze der Reform von 1830 zu immer weiterer Entwicklung und Ausbreitung. In Schaffhausen wurden schon 1834, in Zürich 1838 die letzten Ueberbleibsel einer bevorzugten Stellung der Hauptstädte beseitigt und die Repräsentation im Grossen Rathe strenge nach der Volkszahl geordnet. Unter den demokratischen Ständen hatte zuerst Appenzell A. Rh. im Jahr 1834 eine neue Verfassung angenommen, welche indessen keine sehr wesentliche Aenderungen enthielt. Glarus folgte 1836, indem es die aus dem 17. Jahrhundert herstammende, im Jahr 1803 wiederhergestellte confessionelle Trennung in Verwaltung und Rechtspflege, sowie die damit verbundenen unbilligen Vorrechte, deren die Katholiken in den gemeinsamen Landesbehörden genossen, beseitigte und eine ganz neue, auf vollkommene Rechtsgleichheit und Gewaltentrennung gegründete Verfassung einführte. Der katholische Landestheil, auf die alten Verträge sich berufend, suchte Schutz bei der Tagsatzung, welche aber am 27. Juli 1837 für die neue Verfassung die eidgenössische Garantie aussprach. Fortgesetzter Widerstand gegen die Einführung derselben wurde dann unschwer durch Aufstellung der eigenen Streitkräfte des Kantons, verbunden mit eidgenössischer Mahnung an Zürich und St. Gallen, besiegt. — Auch in Wallis begehrten 1838 die untern Zehnten, welche durch die Verfassung von 1815 den obern Zehnten gegenüber in der Repräsentation zurückgesetzt waren, eine Verfassungsrevision auf Grundlage der Rechtsgleichheit. Da es nicht möglich war, hiefür die vorgeschriebene Zweidrittelsmehrheit im Landrathe zu erlangen, und die obern Zehnten an einer von dieser Behörde angeordneten Konferenz hartnäckig gegen jede

billige Ausgleichung sich sträubten, so trat im Januar 1839 ein Verfassungsrath zusammen, der bloss aus Abgeordneten der untern und mittlern Zehnten bestand. Die von ihm entworfene Verfassung stellte einen nach der Kopfzahl gewählten, nicht mehr an Instruktionen der Zehnten gebundenen, sondern nach freier Ueberzeugung stimmenden Grossen Rath auf, schonte aber so viel als möglich die Vorrechte der Geistlichkeit. Der Vorort Zürich, dessen Intervention sowohl vom Staatsrathe als auch von den obern Zehnten angerufen wurde, sandte zwei eidgenössische Kommissäre ab, welche sich umsonst bemühten, den obern Landestheil zur Theilnahme an einer erneuerten Verfassungsberathung zu bewegen. Inzwischen hatte der untere Landestheil die neue Verfassung angenommen, der neue Grosse Rath sich den 4. März in Sitten versammelt und einen neuen Staatsrath eingesetzt, so dass nun zwei Regierungen in dem getrennten Lande bestanden. Den Kommissären blieb, nach fruchtlos fortgesetzten Vermittlungsversuchen, nichts anderes übrig, als eine Rekonstituirung auf dem Fusse der Rechtsgleichheit durch einen allgemeinen Verfassungsrath unter eidgenössischer Anordnung vorzuschlagen. Die Tagsatzung genehmigte am 11. Juli diesen Antrag; allein nur Unterwallis gehorchte ihrem Beschlusse, während Oberwallis starrsinnig erklärte, an der alten Verfassung festhalten zu wollen. Der neue, nach Anordnung der Tagsatzung gewählte, aber bloss vom untern Landestheile beschickte Verfassungsrath wurde nun von den eidgenössischen Kommissären anerkannt; ebenso die neuen Behörden, welche auf Grundlage der von ihm entworfenen und vom Volke der sieben untern Zehnten am 25. August angenommenen Verfassung eingesetzt wurden. Gegen alle diese Vorgänge protestirte der Staatsrath von Oberwallis, der sich nach Siders zurückgezogen hatte, und verlangte die Trennung des Kantons. Ehe noch die Tagsatzung zu einem neuen Entscheide über die Angelegenheiten des entfernten Kantons Wallis gelangen konnte, trug sich unter ihren Augen ein Ereigniss zu, welches für die Geschicke der ganzen Schweiz von der weitgreifendsten Bedeutung war.

Grosse Bewegung hatte im vorörtlichen Kanton Zürich zu Anfang des Jahres 1839 die Berufung des Dr. Strauss auf den Lehrstuhl der Dogmatik hervorgerufen. Ein Vereinsnetz breitete sich über den Kanton aus, »um den christlichen Glauben in Kirche und Schule aufrechtzuhalten.« Beinahe 40,000 Unterschriften be-

deckten die Petition, welche die Zurücknahme der Berufung verlangte, und der Grosse Rath unterzog sich dem gebieterischen Volkswillen, indem er den Dr. Strauss pensionirte. Damit war der Friede zwischen Volk und Behörden noch keineswegs hergestellt; das einmal entstandene Missverhältniss, welches aus den verschiedenartigsten Beschwerden Nahrung schöpfte, dauerte vielmehr fort und das Central-Comité der Vereine fachte im August den Kampf von neuem an, indem es dem Volke diejenigen Begehren in Erinnerung brachte, welche in der Riesenpetition mitenthalten aber vom Grossen Rathe nicht bewilligt waren. Die Regierung antwortete damit, dass sie die Veranstaltung von Gemeindsversammlungen in Folge etwaiger Anordnung des Central-Comité's untersagte. Ein neuer Aufruf des Comité's, in welchem es die Kirchgemeinden aufforderte, sich in dem verfassungsmässigen Rechte, beliebige Beschlüsse zu fassen, nicht beirren zu lassen, wurde hierauf von der Staatsanwaltschaft mit Beschlag belegt und gegen die Urheber desselben »wegen versuchter Reizung zum Aufruhr« Klage erhoben. Nun berief das Comité auf den 2. September nach Kloten eine grosse Volksversammlung, welche Zurücknahme der von den Behörden gethanen Schritte, Schutz des Petitionsrechtes, Umgestaltung des Lehrerseminars und des Erziehungsrathes in religiösem Sinne verlangte. Die Regierung gab eine ausweichende Antwort, welche das Comité als ganz unbefriedigend erklärte. Die Lage war so gespannt, dass es zu einem Ausbruche kommen musste. Die Führer des Aufstandes besorgten ohne Grund, dass die Stände des Siebnerkonkordates der bedrängten Regierung zu Hülfe kommen würden, daher erliessen sie am 5. September Nachmittags in alle Bezirke die Mahnung, den Landsturm bereit zu halten und ihn aufzubieten, »wenn die Glocken gehen.« Pfarrer Hirzel in Pfäffikon liess nun von sich aus die Sturmglocke ziehen und zog, nachdem in der Nacht das unruhige Volk sich gesammelt hatte, am Morgen des 6. September an der Spitze von 4 bis 5000 Mann in die Nähe von Zürich. Hier verlangten die Führer des Aufstandes abermals von der Regierung die Erfüllung sämmtlicher in der Adresse von Kloten ausgesprochener Volkswünsche; zugleich wurde nun wirklich aus allen Gemeinden der Landsturm herberufen. Da die Regierung auf eine Antwort zu lange warten liess, so zogen die zusammengelaufenen Schaaren, geistliche Lieder singend, in

die Stadt. Hier hatte die Regierung, im Postgebäude versammelt, durch die wenigen in der Instruktion befindlichen Truppen das Zeughaus und die Zugänge zum Sitzungsorte besetzen lassen. Es kam nun, da zuerst aus den Reihen der Landleute ein Schuss fiel, bei der Ausmündung der Storchengasse in den Münsterhof und nachher auf dem Neumarkte zu kleinen Gefechten, in welchen eine Anzahl Landleute getödtet wurden. Die Regierung, über die Folgen ihrer eigenen Anordnung erschrocken und in ihrem Innern uneinig, befahl das Feuern einzustellen und löste sich auf. Durch das Central-Comité wurde nun eine provisorische Regierung, zugleich als »ergänzter eidgenössischer Staatsrath«, eingesetzt; an ihre Spitze liess sich der bisherige Amtsbürgermeister Hess stellen, der als Präsident des Vorortes und der Tagsatzung unentbehrlich schien. Das Landvolk, welches im Laufe des Tages aus allen Theilen des Kantons bewaffnet herbeigeeilt war, feierte seinen Sieg in einer grossen Volksversammlung. Den 9. September bestätigte der einberufene Grosse Rath den provisorisch entstandenen Staatsrath, löste sich dann auf und ordnete neue Wahlen an. Die in Zürich versammelte Tagsatzung, deren auf den 6. September angeordnete Sitzung durch das Präsidium abbestellt war, berieth in Privatkonferenzen, was zu thun sei. Weder die Anerkennung des Präsidenten der aus dem Aufstande hervorgegangenen provisorischen Regierung als Bundespräsidenten, noch die Uebertragung der vorörtlichen Funktionen an den Stand Bern und Verlegung der Tagsatzung nach dieser Stadt konnte eine Mehrheit von Stimmen erlangen; es blieb bei dieser Rathlosigkeit nichts anderes übrig, als die Sitzungen einstweilen einzustellen. Immerhin gaben die Gesandtschaften von Bern, Luzern, Solothurn, St. Gallen, Aargau, Thurgau und Basel-Landschaft unter'm 12. September die Erklärung ab, dass sie die am 6. verfassungswidrig eingesetzte und am 9. ebenfalls verfassungswidrig bestätigte provisorische Regierung von Zürich keineswegs als vorörtliche Behörde der Eidgenossenschaft anerkennen.*) Nachdem dann der neue Grosse Rath von Zürich, welcher natürlich in ganz konservativem Sinne gewählt wurde, eine neue Regierung eingesetzt und den Amtsbürgermeister Hess in dieser Eigenschaft bestätigt hatte, berief Letzterer auf den 23.

*) Repertorium der Abschiede von 1814 bis 1848 (bearbeitet von W Fetscherin), S. 775.

September wieder die Tagsatzung ein, welche mit 15 Stimmen die neu beglaubigte Gesandtschaft des Vorortes anerkannte.

Der gewaltsame Umsturz der liberalen Zürcher Regierung übte den nächsten Einfluss auf die Angelegenheiten des Kantons Wallis aus. Statt einfach, wie die Kommission am 5. September einhellig übereingekommen war, die Verfassung und die Behörden, welche aus der vom Bunde angeordneten Rekonstituirung hervorgegangen waren, sowie die vom neuen Grossen Rathe gewählte Gesandtschaft, welche sich bereits auf den 6. in Zürich eingefunden hatte, anzuerkennen, war die Tagsatzung schwach und inkonsequent genug, am 24. mit 13 Stimmen eine neue Vermittlung anzuordnen. Dieselbe musste indessen schon an dem Umstande scheitern, dass die Regierung in Sitten, stark durch ihre formell-gesetzliche, auf einen Tagsatzungsbeschluss sich gründende Stellung, jeden amtlichen Verkehr mit den neu ernannten eidgenössischen Repräsentanten ablehnte und Letztere daher ihre ganze Wirksamkeit auf den obern Landestheil zu beschränken hatten. Nach ihrer Abreise war die Lage so gespannt, dass nur auf dem Wege der Gewalt eine bleibende Trennung des Kantons verhütet werden konnte. Wie früher in Basel, so wurde auch hier der Kampf zwischen den beiden Landestheilen durch die Ansprüche veranlasst, welche die beiden Regierungen auf einige zweifelhafte Gemeinden erhoben. Nachdem ein letzter Versuch zur Verständigung sich zerschlagen hatte, erging auf beiden Seiten ein allgemeines Aufgebot und die Mannschaften nahmen in der Nähe der Hauptstadt Stellung gegen einander. Den 1. April 1840 siegten die Unterwalliser, von Moritz Barman angeführt, auf der ganzen Operationslinie; die Oberwalliser Truppen lösten sich in Unordnung auf, über Verrath schreiend. Einem vorörtlichen Befehle, die Waffen niederzulegen, leisteten die Unterwalliser Truppen keine Folge; sie rückten vor und besetzten Siders, Leuk und Turtman, wo am 4. April die obern Zehnten ihre Unterwerfung ankündigten. Die Mannschaft wurde hierauf entlassen und der obere Landestheil, der nun auch für sich die neue Verfassung annahm, traf seine Wahlen in den Grossen Rath. Die Einheit des Kantons war damit wieder hergestellt; der Vorort aber war mit allen Interventionsversuchen zu spät gekommen und beim Stande Waadt, der zu den aufgebotenen eidgenössischen Truppen ein Bataillon hätte stellen sollen, sogar auf direkten Widerstand gestossen. Das Recht

der vollendeten Thatsachen, welches in Zürich aufgekommen war, und schon im December 1839 im Kanton Tessin eine von der liberalen Parthei ausgeführte Revolution zur Folge gehabt hatte, entschied nun auch in Wallis: die ordentliche Tagsatzung des Jahres 1840 anerkannte einstimmig die Gesandtschaft dieses Standes und garantirte die Verfassung vom 3. August 1839.

An dieser Tagsatzung kam auch die Bundesrevision wieder zur Sprache. In dem wohlbegründeten Bewusstsein, dass die Zürcher Wirren des vorigen Jahres, bei denen die eidgenössischen Geschäfte mehrere Wochen lang jeder gesetzmässigen Leitung entbehrt hatten, ganz besonders geeignet gewesen seien, die Mängel der vorörtlichen Exekutive zu enthüllen, hatte der Vorort selbst beantragt, wenigstens die hierauf bezüglichen Bestimmungen des Bundesvertrages einer Reform zu unterstellen, und eine Mehrheit von Ständen hatte diesem Antrage beigestimmt. Es wurde eine Kommission niedergesetzt, deren Mehrheit einen »eidgenössischen Staatsrath« vorschlug, bestehend aus dem Regierungspräsidenten des Vorortes, zwei vom vorörtlichen Grossen Rathe ernannten und vier von der Tagsatzung aus den Bürgern aller übrigen Kantone gewählten Mitgliedern. Eine Minderheit wollte dagegen dem Präsidenten des Vorortes 6 Mitglieder beigeben, welche von den 19 nicht vorörtlichen Kantonen nach einer Kehrordnung, wie sie für den eidgenössischen Repräsentantenrath vorgeschrieben war, gewählt werden sollten.*) Diese Vorschläge konnten schon darum keinen Erfolg haben, weil die neuen, erbitterten Kämpfe, welche das Jahr 1841 der Schweiz brachte, die Aufmerksamkeit wieder von der Bundesreform ablenkten. — Von grosser Wichtigkeit war dagegen der Tagsatzungsbeschluss vom 21. Juli 1840, in Kraft erwachsen den 15. Februar 1841, über die Reorganisation des Bundesheeres, zusammengehalten mit den Beschlüssen vom 28. Juli und 11. August 1840 über die Organisation des eidg. Kriegsraths und der eidg. Militärlehranstalten.**) Hatte schon das Allgemeine Militärreglement von 1817 neben den Bundesauszug von 33,758 Mann eine gleich starke Bundesreserve hingestellt, so wurden nun (gemäss einem schon am

*) Bericht der Kommission, besonders gedruckt im Dezember 1840.

**) Off. Sammlg. III. S. 61—66, 154. Snell I. Nachtrag S. 11, 14—19. Tagsatz.-Abschied v. 1840 Beil. K. Vergl. die neue Originalausgabe des Allgem. Militärreglements, Zürich 1846.

20. August 1838 von der Tagsatzung ausgesprochenen Grundsatze) diese beiden Abtheilungen zu einem Bundesheere von 64,019 Mann vereinigt. Die Militäraufsichtsbehörde verwandelte sich in einen eidgenössischen Kriegsrath, welchem die fortdauernde Ueberwachung des gesammten Militärwesens sowohl der Eidgenossenschaft als auch der Kantone übertragen war. An die Stelle der frühern Kantonalpanner trat die eidgenössische Fahne mit dem weissen Kreuz auf rothem Grunde, als Sinnbild der schweizerischen Einheit wenigstens im Heerwesen! Das Geschütz wurde vermehrt auf 134 Stück für die bespannten Batterien, 10 Stück für die Gebirgsartillerie und 160 Stück Reservegeschütz, wovon die Eidgenossenschaft 60 lieferte. Für alle Waffengattungen wurde nicht bloss gleichförmige, sondern auch gleichfarbige Kleidung vorgeschrieben. Das Maximum der Mannschaft aus verschiedenen Kantonen, welche alle zwei Jahre in eidgenössische Uebungslager zusammengezogen werden sollte, wurde von 3000 auf 4500 erhöht. Für die Rechtspflege bei den Truppen, welche sich im eidgenössischen Dienst befanden, war schon 1837 ein neues Militärstrafgesetzbuch eingeführt worden. Die gesammte neue Organisation, welche das Bundesheer kräftig zusammenfasste, bewährte sich, als der Augenblick gekommen war, wo die in ihm vertretene Einheit über die politische Auflösung und Zersplitterung der Eidgenossenschaft den Sieg davon tragen sollte!

Vorerst hatte indessen die Schweiz vom Jahr 1841 an noch viele schwere Kämpfe zu bestehen. Es konnte nicht fehlen, dass die kirchlich-politische Revolution, welche im reformirten Kanton Zürich stattgefunden, mächtig einwirkte auf die katholische Bevölkerung anderer Kantone, welche mit der Freisinnigkeit ihrer Regierungen im Kirchen- und Schulwesen noch viel weniger Schritt zu halten vermochte. Die Nachwirkung war um so bedeutender, als gerade der zehnjährige Termin herannahte, in welchem mehrere der im Winter 1830/31 zu Stande gekommenen Verfassungen die Vornahme einer Revision gestatteten. Allenthalben wurden nun durch Volksvereine, denen, wie in Zürich, eine möglichst ausgedehnte Verzweigung gegeben ward, Verfassungsänderungen verlangt, welche sich nicht bloss auf die kirchlichen Verhältnisse, sondern auch auf Erweiterung der Volksrechte bezogen. In durchaus gesetzlicher Weise und zugleich mit dem grössten Erfolge wurde im vorört-

lichen Kanton Luzern ein Systemwechsel in dem angedeuteten Sinne durchgeführt. Das Signal zur Volksbewegung hatte hier schon im November 1839 der unter geistlichem Einflusse stehende Grossrath Joseph Leu von Ebersol gegeben, indem er eine Reihe von weit gehenden Anträgen, meistens kirchlichen Inhaltes, stellte, welche der Grosse Rath »mit Entrüstung« beseitigte. Es folgte dann zu Anfang des Jahres 1840 eine mit 11,793 Unterschriften bedeckte Petition für Verfassungsrevision in demokratisch-kirchlichem Geiste; hierauf am 5. November die Gründung des Russwyler Vereins. Endlich am 31. Januar 1841 konnte das Luzerner Volk über die Verfassungsrevision abstimmen und es beschloss dieselbe mit 17,551 gegen 1679 Stimmen. Es wurde dann ein Verfassungsrath gewählt, in welchem die bisherige Grossrathsmehrheit durch nicht mehr als 4 Mitglieder vertreten war. Die neue Verfassung, welche am 1. Mai vom Volke angenommen wurde, entsprach in Bezug auf das Kirchen- und Schulwesen, unter vollständigem Preisgeben der staatlichen Hoheitsrechte, den weitgehenden Anforderungen der ultramontanen Geistlichkeit; neben den Badener Artikeln wurde, wie früher schon in Zürich, das Siebnerkonkordat ausdrücklich beseitigt; gegen Gesetze, Bündnisse, Konkordate, sowie gegen Einführung neuer Korporationen wurde dem Volke das Veto eingeräumt; die Vorrechte in der Repräsentation, welche 1831 der Hauptstadt noch geblieben waren, sowie die Selbstergänzung des Grossen Rathes fielen weg. Die neue, konservative Regierung beeilte sich, diese Verfassung, als Zeichen der Rückkehr zu voller Anerkennung kirchlicher Oberherrlichkeit, dem Papste zu Füssen zu legen! — Einen ganz andern Verlauf nahm die Volksbewegung im Kanton Solothurn. Im October 1840 beschloss hier der Grosse Rath selbst eine Verfassungsrevision und lud das Volk ein, seine Wünsche einzugeben. Eine von konservativen Führern entworfene, mit zahlreichen Unterschriften bedeckte Petition verlangte, neben Gewährung der kirchlichen Ansprüche, unmittelbare Wahl aller Mitglieder des Grossen Rathes in kleinern Wahlkreisen, Verminderung der Zahl der Beamten und ihrer Besoldungen, grössere Freiheit der Gemeinden, endlich das Veto gegen Gesetze und Staatsverträge. Der Grosse Rath aber ging nicht auf diese Begehren ein, sondern beschränkte sich darauf, das noch bestehende Vorrecht der Hauptstadt in der Repräsentation zu beseitigen, die unmittelbaren

Wahlen von 26 auf 55 zu vermehren, dagegen den Regierungrath von 17 auf 9 und das Obergericht von 13 auf 9 Mitglieder zu reduziren, die Amtsdauer aber von 6 auf 10 Jahre, doch mit Erneuerung zur Hälfte nach 5 Jahren, zu verlängern. Unzufrieden mit diesem Verfassungsentwurfe, versammelten sich die Ausschüsse der Volksvereine am 2. Januar 1841 in Mümliswyl, und empfahlen in einer von 52 Abgeordneten unterzeichneten Erklärung dem Volke die Verwerfung desselben, wobei sie zugleich gegen die vom Grossen Rathe dem Revisionsartikel gegebene Auslegung, dass in diesem Falle die alte Verfassung auf weitere 10 Jahre in Kraft bleibe, sich verwahrten. Am folgenden Tage fand in Mariastein, von dortigen Klostergeistlichen veranstaltet, eine Versammlung von 2- bis 300 Männern statt, welche eine noch schärfere Erklärung an die Regierung ergehen liess; für den Fall der Verwerfung wurde im sogenannten Schwarzbubenlande von einem Volkszuge nach Solothurn gesprochen. Hierauf schritt die Regierung, von Munzinger geleitet, zur That: die Unterzeichner der Mümliswyler Erklärung wurden verhaftet, Truppen aufgeboten, die Nachbarstände zu getreuem Aufsehen gemahnt. Den 10. Januar wurde dann die neue Verfassung mit 6289 gegen 4277 Stimmen angenommen; das liberale System hatte sich hier durch die Energie, die es im entscheidenden Augenblicke entwickelte, auf lange befestigt. — Im Aargau hatte der Grosse Rath, den allseitig geäusserten Wünschen Rechnung tragend, schon im Dezember 1839 eine Verfassungsrevision beschlossen. Eine katholische Volksversammlung, welche am 2. Februar 1840 zu Mellingen gehalten wurde, verlangte für Kirchen- und Schulsachen confessionelle Trennung in der gesetzgebenden wie in der verwaltenden Behörde, das Veto, Vertheilung der Regierungsstellen auf die Bezirke u. s. w. Umgekehrt begehrte nun die reformirte Bevölkerung die Aufhebung der Parität, welche bis dahin im Grossen Rathe zwischen den beiden Confessionen bestanden hatte, und Repräsentation nach der Kopfzahl. Der erste Verfassungsentwurf des Grossen Rathes, welcher weder den einen noch den andern Begehren entsprach, wurde am 6. October von beiden Theilen verworfen. Eine Petition aus dem Freiamte verlangte nun einen Verfassungsrath; der Grosse Rath aber behielt die Revision in seiner Hand und beseitigte in dem zweiten Entwurfe die Parität, während er dagegen auf die Wünsche der Katholiken, welche eine neue Volksversammlung in

Baden am 29. November ausgesprochen hatte, nicht eintrat. Der zweite Verfassungsentwurf wurde dann am 5. Januar 1841 vom Volke mit 16,050 gegen 11,484 Stimmen angenommen. Im Freiamte dauerte indessen die Gährung fort; in einigen Gemeinden wurden Freiheitsbäume errichtet. Nun beschloss die Regierung, unter dem Eindrucke gleichzeitiger Vorgänge in Solothurn, ähnlich wie dort zu verfahren und die Mitglieder des sogenannten Bünzner-Comités, welches an der Spitze der Bewegung stand, verhaften zu lassen. Allein das erbitterte Landvolk befreite am 10. Januar in Muri die gefangenen Führer und setzte den Regierungsrath Waller, welcher den Verhaftsbefehl ausgeführt hatte, selbst ins Gefängniss. Aehnliche Auftritte fanden in Bremgarten und Meienberg statt, und das befreite Comité beschloss nun, den Landsturm aufzubieten, um die Gränze des Freiamtes zu besetzen und von hier aus mit der Regierung zu unterhandeln. Letztere hatte inzwischen die ganze Auszüger- und Landwehrmannschaft aufgeboten und diejenigen Truppen, welche bereits wegen der Solothurner Wirren einberufen waren, eilends nach Lenzburg gesandt. Bern und Baselland, etwas später auch Zürich, wurden zum Zuzuge gemahnt. Schon am Morgen des 11. war der grössere Theil der aargauischen Truppen unter dem Kommando des Obersten Frei-Herosée in Lenzburg versammelt und zog dann gegen Mittag nach Vilmergen, das von einer zahlreichen Schaar Landstürmer besetzt war. Allein nach einem unbedeutenden Gefechte wichen dieselben zurück und zerstreuten sich; das Freiamt wurde darauf ohne fernern Widerstand besetzt und entwaffnet. Am 13. versammelte sich der Grosse Rath des Kantons Aargau und beschloss, unter dem Eindrucke des leicht errungenen Sieges, auf den Antrag des Seminardirektors Keller, die Aufhebung sämmtlicher Klöster, — eine seit langem vorbereitete Massregel, die nun als politische Nothwendigkeit hingestellt und mit der Betheiligung einzelner Convente am letzten Aufstande motivirt wurde. Hatte schon die wesentlich confessionelle Richtung, welche die Bewegung in Luzern und Solothurn, besonders aber im Aargau genommen, dem früher bloss politischen Partheienkampfe in der Schweiz ein neues, verbitterndes, tief in die Massen eindringendes Element beigemischt, so war nun vollends die mit dem Art. 12 des Bundesvertrages schwer zu vereinigende Aufhebung der aargauischen Klöster einer in die Eidgenossenschaft geschleu-

derten Brandfackel zu vergleichen, welche den heftigsten Zwist unter den Kantonen anfachte, der in seinen Folgen allmählig zum Bürgerkriege führte.

Sofort verlangten die katholischen Stände Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug und Freiburg beim Vororte Bern die Einberufung einer ausserordentlichen Tagsatzung, welche auf den 15. März erfolgte. Schultheiss Neuhaus, welcher nicht bloss bereitwilligst die bernischen Truppen zu Unterdrückung des Aufstandes nach dem Freiamte entsendet hatte, sondern nun auch in seiner Eröffnungsrede entschieden zu Gunsten Aargau's sich aussprach, wurde, entgegen der Uebung, bei der Wahl des ersten Mitgliedes der Kommission übergangen, und schlug sodann eine spätere Wahl in dieselbe aus. Die Tagsatzung erklärte am 2. April mit $12^2/_2$ Stimmen das Dekret vom 13. Januar für unvereinbar mit Art. 12 des Bundesvertrages und lud Aargau ein, nochmals auf den Gegenstand desselben einzutreten und dem Bunde Genüge zu thun, widrigenfalls die Tagsatzung sich eignen Entscheid vorbehielte. Da von Seite Aargau's bis zur ordentlichen Tagsatzung des Jahres 1841 keine entsprechende Antwort erfolgte, so beschlossen am 9. Juli $13^2/_2$ Stände (das umgewandelte Luzern war inzwischen der Mehrheit beigetreten), an der Erklärung vom 2. April festzuhalten und den Kanton Aargau aufzufordern, dass er noch im Laufe des Monates das Ergebniss seiner neuen Berathungen der Tagsatzung mittheile. Hierauf beschloss der Grosse Rath am 19. Juli, die Wiederherstellung der drei Frauenklöster Fahr, Gnadenthal und Baden anzubieten. Die Tagsatzung vertagte sich, ohne einen Beschluss zu fassen, und als sie sich am 25. October wieder versammelte, so ergab sich weder für den Antrag, sich mit dem Anerbieten Aargau's zu begnügen, noch für die Forderung der Herstellung aller Klöster eine Stimmenmehrheit. Es machte sich nämlich in der öffentlichen Meinung der reformirten und paritätischen Kantone, an Volksversammlungen, welche in Zürich und Genf gehalten wurden, dann auch in den Instruktionsbehörden immer entschiedener die Ansicht geltend, dass man die Wiederherstellung der Mannsklöster von Aargau nicht verlangen könne, weil — abgesehen von ihrer grössern oder geringern Betheiligung am Januaraufstande — der ganze Einfluss, den sie auf ihre Umgebungen ausgeübt hatten, einer friedlichen und gedeihlichen Entwicklung des Kantons keineswegs förderlich gewesen

war. Als daher nach jahrelangen, fruchtlosen und ermüdenden Verhandlungen der Grosse Rath von Aargau, veranlasst durch die Zureden einflussreicher liberaler Staatsmänner, am 29. August 1843 sich dazu verstand, auch noch das letzte Frauenkloster Hermetschwyl herzustellen, so erklärte sich am 31. August eine Mehrheit von 12 Ständen für befriedigt, womit diese Angelegenheit als erledigt betrachtet wurde.

Kaum hatte indessen die ordentliche Tagsatzung von 1843 sich aufgelöst, so berief der Vorort Luzern, welcher seit zwei Jahren an der Spitze der ultramontanen Parthei in der Schweiz stand, die sämmtlichen Kantone, welche die Herstellung aller aargauischen Klöster verlangt hatten, zu einer Konferenz auf den 13. September. Es erschienen jedoch bloss Abgeordnete von Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug und Freiburg. Die Mehrheit dieser Konferenz beschloss: es sei durch ein an alle eidgenössischen Orte zu erlassendes Manifest die Herstellung aller Klöster im Aargau, die Wiedereinsetzung der thurgauischen Klöster in ihre Rechte und die Sicherung der Rechte der Katholiken in allen paritätischen Kantonen zu fordern und dabei anzudeuten, dass die Verweigerung als ein Verharren im »Bundesbruche« müsste betrachtet werden; ferner sei den Regierungen der Konferenzstände für gemeinschaftliche militärische Massregeln die nöthige Vollmacht zu ertheilen. Die Grossen Räthe und Landräthe der sechs Kantone genehmigten diese Beschlüsse und am 1. Februar 1844 erging das Manifest an die Stände, welches natürlich ohne weitern Erfolg blieb. Der katholische Sonderbund aber war nun dem Wesen nach — lange vor den Freischaarenzügen, die ihn später rechtfertigen sollten — bereits vorhanden. Er verstärkte sich im Mai 1844 durch das Hinzutreten von Wallis, wo, nicht ohne unmittelbare Einwirkung von Luzern aus, die radikale Parthei in blutigem Kampfe unterdrückt wurde. Durch die Ausschreitungen eines Vereines, der sich »die junge Schweiz« nannte, und durch den Einfluss der Priester, welche die Verkehrtheiten ihrer Gegner für sich auszubeuten verstanden, hatten die Ultramontanen auch im Unterwallis immer mehr Boden gewonnen. Um den fortdauernden Gewaltthätigkeiten, welche hier zwischen den Partheien stattfanden, ein Ende zu machen, bot der Grosse Rath die Landwehr von Oberwallis auf. Die Jungschweizer wurden bei Sitten und Ardon zurückgeschlagen, verbrannten aber die Brücke

bei Riddes, wodurch sie sich gegen die Verfolgung der Oberwalliser sicherten. Als sie jedoch auf ihrem Rückzuge von Martinach nach St. Moritz an den Trient gelangten, fanden sie die dortige Brücke durch Unterwalliser von der Gegenparthei besetzt. Nicht ohne grosse Verluste konnte ein Theil der Jungschweizer nach St. Moritz sich durchschlagen; eine andere Abtheilung wurde nach Martinach zurückgetrieben, wo sie sich zerstreute. Nach Herstellung der Brücke bei Riddes wurden dann die Ortschaften der Jungschweizer durch die Oberwalliser besetzt und entwaffnet. In der Eidgenossenschaft herrschte bei diesem Anlasse, in Folge des Misstrauens, welches die liberalen Kantone gegen den ultramontanen Vorort hegten, die vollendetste Bundesanarchie: nicht bloss weigerten sich die Regierungen von Bern und Waadt, dem vorörtlichen Truppenaufgebote Folge zu leisten, sondern Bern erklärte sogar, dass es den Durchmarsch anderer eidgenössischer Truppen über sein Gebiet nicht gestatten werde! 6½ Stände begehrten beim Vororte die Einberufung einer ausserordentlichen Tagsatzung; diese aber, auch hier das Gewicht der vollendeten Thatsachen anerkennend, beschloss, sich in die Angelegenheiten des Kantons Wallis nicht weiter einzumischen.

Zu den bereits zahlreich vorhandenen Gährungsstoffen gesellte sich um diese Zeit ein neuer, welcher bei Protestanten wie bei freisinnigen Katholiken die aufregendste Wirkung äusserte. Zu dem Programme, welches die herrschende Parthei in Luzern sich gestellt hatte, gehörte auch die Einführung des, von Alters her übel berufnen Jesuitenordens, welcher bereits in Wallis, Freiburg und Schwyz seine festen Wohnsitze aufgeschlagen hatte, am katholischen Vororte. Aargau, welches gerne den Anlass benutzte, das feindselige Verhalten Luzern's in der Klosterfrage zu vergelten, stellte schon an der ordentlichen Tagsatzung von 1844 den Antrag auf Fortweisung der Jesuiten aus der ganzen Eidgenossenschaft; natürlich stimmten vorerst nur wenige Stände bei. Aber der Grosse Rath von Luzern, unbekümmert um die Aufregung, welche im eignen Kanton und in einem grossen Theile der übrigen Schweiz fortwährend zunahm, beschloss am 24. October die Berufung der Jesuiten, denen er die theologische Lehranstalt übergab. Nachdem das Veto, welches die liberale Minderheit gegen diesen Beschluss ergriffen, nicht zum Ziele geführt hatte, so nahm ein

Theil dieser Parthei. im Einverständnisse mit Gleichgesinnten aus andern Kantonen, am 8. December zum bewaffneten Aufstande seine Zuflucht. Derselbe war indessen in der Hauptstadt so planlos angelegt, dass die wenigen, von der Regierung aufgebotenen Truppen ihn ohne Mühe besiegten. Die Zuzüger vom Lande, verstärkt durch 150 bis 200 Mann Freischaaren aus dem Kanton Aargau, hielten zwar die Emmenbrücke besetzt und schlugen hier die Regierungstruppen zurück, aber sie wagten es nicht, ihren Sieg zu verfolgen und zerstreuten sich wieder. Schneller noch als die Aargauer zogen sich Freischaaren aus Solothurn und Baselland zurück, welche später als jene die Gränze überschritten hatten. Zahllose Verhaftungen wurden nun im Kanton Luzern vorgenommen, und das Vermögen sämmtlicher Theilnehmer am Aufstande wurde mit Beschlag belegt. Eine grosse Menge von Flüchtlingen erschien in andern Kantonen, wo sie durch das Mitleid, welches die freisinnige Bevölkerung an ihrem Schicksale empfand, die vorhandene Gährung steigerten. Den 4. Januar 1845 erliess der Grosse Rath von Luzern ein Gesetz, wodurch die Anführer von Freischaaren mit Todesstrafe bedroht und Jedermann erlaubt wurde, fremde Freischärler als Verletzer des Gebietes, Räuber und Mörder anzugreifen; zugleich beantragte er bei der Tagsatzung, dass sie ein Verbot der Freischaaren erlasse. Auf der andern Seite fanden dagegen in den Kantonen Bern und Aargau Volksversammlungen Statt, welche beschlossen, es sei der Antrag auf Fortweisung der Jesuiten durch eine, massenhaft zu unterzeichnende Volkspetition zu unterstützen, und es seien zu diesem Behufe in allen Kantonen Volksvereine zu gründen. Auch in Zürich, wo seit 1842 die liberale Parthei wieder immer mehr Boden gewonnen hatte, wurde am 26. Januar eine grosse Volksversammlung gehalten, welche sich dem aargauischen Antrage anschloss; in diesem Sinne instruirte auch der Grosse Rath seine Gesandtschaft an die Tagsatzung, welche der Vorort auf den 24. Februar einberufen hatte. Während hier auf gesetzlichem Wege ein politischer Umschwung vor sich ging, führte dagegen im Kanton Waadt die Jesuitenfrage eine Revolution herbei. Der Staatsrath hatte sich gegen den aargauischen Antrag ausgesprochen; der Grosse Rath beschloss am 13. Februar Abends nur eine dringende Einladung an Luzern, die Berufung der Jesuiten zurückzunehmen. Da diese Instruktion die

radikale Parthei nicht befriedigte, so rief letztere durch ein grosses, zum Voraus verabredetes Feuerzeichen das Volk herbei. Von allen Seiten strömte dasselbe am folgenden Tage in die Hauptstadt; eine grosse bewaffnete Masse bewegte sich unter Trompetenschall nach dem Schlosse, wo der Staatsrath versammelt war. Da die aufgebotenen Milizen grossentheils zu den Aufständischen übergegangen, auf die wenigen vorhandenen Truppen jedenfalls nicht zu zählen war, so blieb dem Staatsrathe, nichts anders übrig, als abzudanken. Auf Montbenon fand sodann eine, von Druey präsidirte Volksversammlung Statt, welche den Grossen Rath aufforderte, seine Tagsatzungsgesandtschaft im Sinne Aargau's zu instruiren, und zugleich eine provisorische Regierung ernannte. Eine zweite Versammlung vom 15. Februar ging noch weiter, indem sie den Grossen Rath für aufgelöst erklärte und die Wahl eines Verfassungsrathes anordnete, der dann natürlich im Sinne der Bewegungsparthei ausfiel.

Obgleich nun die meisten reformirten und paritätischen Stände für den aargauischen Antrag gewonnen waren, so ergab sich an der ausserordentlichen Tagsatzung in Zürich doch noch keine Mehrheit, sondern nur eine starke Minderheit für denselben. Ebensowenig war für die, von vielen Seiten beantragte Empfehlung einer Amnestie an Luzern eine Mehrheit erhältlich. Dagegen wurde mit 13²/₂ Stimmen beschlossen: die Bildung bewaffneter Freikorps, sowie jedes Auftreten solcher Korps ohne Zustimmung der Regierungen sei nach dem Sinn und Zweck des Bundesvertrages unzulässig; die Stände seien demnach eingeladen, geeignete Massregeln zu treffen, dass solche Korps sich nicht bilden, und dass keinerlei Gebietsverletzungen durch bewaffnete Zuzüge stattfinden. Dieser papierene Beschluss, dessen Vollziehung von dem guten Willen der Kantone abhing, konnte nicht hindern, dass ein zweiter, in grösserm Massstabe angelegter Freischaarenzug gegen Luzern sich vorbereitete. In einer Versammlung von Offizieren aus den Kantonen Bern, Aargau, Solothurn und Baselland war schon Anfangs Februar, im Einverständnisse mit einem Ausschusse der Flüchtlinge, der Plan für das Unternehmen festgesetzt worden; nachher sammelten sich, von der aargauischen Regierung nicht gehindert, Schaaren von Flüchtlingen in der Gegend von Zofingen und hielten Waffenübungen. In Folge eines förmlichen Aufgebotes,

welches von dem Ausschusse der Flüchtlinge ausging, trafen die Freischärler am 30. März Abends von allen Seiten her auf den Sammelplätzen Hutwyl und Zofingen ein. Es waren ungefähr 1000 Berner, 1100 Aargauer, 400 Basellandschäftler, 300 Solothurner und 1200 Luzerner; das Kommando übernahm der eidgenössische Stabshauptmann Ochsenbein von Nidau. Artillerie und Munition verschafften sich die Freischärler, zum Theil mit scheinbarer Gewalt, jedoch ohne Widerstand zu finden, aus den Zeughäusern zu Liestal und Solothurn, von Aarburg und aus den Schlössern Nidau und Bipp. In der Nacht vom 30. auf den 31. März erfolgte der Auszug von den beiden Sammelplätzen nach dem Kanton Luzern; in Ettiswyl vereinigten sich die beiden Abtheilungen und zogen dann über Russwyl, in dessen Nähe sie zwei Kompagnien der Regierungstruppen zurückdrängten, nach Hellbühl, 2 Stunden von Luzern. Durch diesen Marsch umgingen sie die Hauptmacht der Luzerner Regierungstruppen, welche bei Sursee aufgestellt war. Sofort wurden nun die meisten dieser vorgeschobenen Truppen gegen Luzern zurückgezogen, und auch die Kontingente von Ob- und Nidwalden, von Luzern zu Hülfe gemahnt, trafen daselbst ein. Unterdessen hatte Ochsenbein zu Hellbühl seine Schaaren getheilt und die kleinere Abtheilung von ungefähr 1000 Mann zu einem Angriffe gegen die Emmenbrücke abgesandt, während er selbst mit dem Hauptkorps gegen die Dorrenbergerbrücke bei Littau zog. Diese Brücke, von wenigen Regierungstruppen vertheidigt, wurde genommen und die Freischaaren drangen über Littau gegen Luzern vor. Abends 7 Uhr kam die Spitze der Truppe beim Lädeli an, einem Wirthshause zehn Minuten von der Stadt. Aber die Leute waren durch den weiten Marsch und durch den Mangel an Proviant schon gänzlich erschöpft, und ein nächtlicher Angriff durfte nicht gewagt werden. Nun sank mit der physischen auch die moralische Kraft: der unerwartete, unfreundliche Empfang, den die Freischaaren beim Landvolke gefunden, das Ausbleiben des versprochenen Zuzugs aus der Stadt und die Ungewissheit über das Schicksal der nach der Emmenbrücke entsandten Kolonne, welche dort vom Feinde zurückgeworfen war, vermehrten die allgemeine Muthlosigkeit. Einige sich nähernde Streifwachen und der Schuss von einem Wachtposten erregten panischen Schrecken, und Alles floh gegen Littau zurück. Hier entschloss sich Ochsenbein zum Rückzuge, der, um die

Artillerie zu retten, über Malters und die Brücke im Schachen stattfinden sollte. Allein in Malters standen bereits Regierungstruppen; ein quer über die Strasse gestellter, beladener Heuwagen hinderte die Durchfahrt, und aus den Fenstern des Wirthshauses und mancherlei Verstecken hervor wurde auf die gedrängten Schaaren anhaltend gefeuert. Durch die sich folgenden Haufen wurde die Verwirrung immer grösser. Das nächtliche Gefecht endigte gegen Morgen mit gänzlicher Niederlage der Freischaaren; auch am Sonnenberg, wo einige Kompagnien aufgestellt waren, wurden sie am Morgen des 1. April zurückgeschlagen; viele flüchtige Freischärler fielen dem erbitterten Landsturm in die Hände. Der gesammte Verlust der Freischaaren betrug 104 Todte und 785 Gefangene, unter denen 68 Verwundete; auch mussten sie 8 Kanonen mit den Munitionswagen und der Bespannung zurücklassen.

Unbeschreiblich war der Eindruck, den dieses Ereigniss in allen Theilen der Schweiz hervorrief. Musste man auch vom Standpunkte der formalen Staatsordnung und selbst von demjenigen der kantonalen Volksherrschaft aus den bewaffneten Ueberfall eines eidgenössischen Standes durch Schaaren, die sich in andern Kantonen, von den Regierungen unbehindert, gebildet hatten, entschieden verdammen; so zeigte es sich doch auf's unzweideutigste, dass die Sache, für welche die Freischaaren in den Kampf gegangen waren, sich lebhafter Sympathien erfreute bei der grossen Mehrheit des Schweizervolkes, die den Hass gegen das ultramontane Luzerner Regiment vollkommen theilte. Die Niederlage der Freischaaren wurde daher nicht bloss in den Kantonen, welche den Verlust ihrer Angehörigen betrauerten, sondern auch in andern, die sich in keiner Weise an dem Zuge betheiligt hatten, als ein nationales Unglück empfunden, und es blieb das Gefühl zurück, dass man eine Parthei, welche sich in der Schweiz in offenbarer Minderheit befinde, nicht lange im Siegesstolze sich wiegen lassen dürfe. Inzwischen hatte der Vorort Zürich zu Herstellung des Landfriedens eidgenössische Truppen in grosser Anzahl aufgeboten, welche die Gränzgegenden der Kantone Bern und Aargau gegen Luzern besetzten; ebenso hatte er eidgenössische Kommissäre ernannt und die Tagsatzung wieder einberufen, welche denselben die nöthigen Weisungen ertheilte. In Betreff der gefangenen Freischärler, welche nicht dem Kanton Luzern angehörten, kam am 23. April ein Auslösungsvertrag

zu Stande, nach welchem Bern 70,000, Solothurn 20,000, Baselland 35,000, Aargau 200,000 Schweizerfranken an Luzern's Kriegskosten zu vergüten hatte. Zugleich bezahlte die Tagsatzung aus dem eidgenössischen Kriegsfonde die Kosten, welche die zu Hülfe gerufenen Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden und Zug an Luzern forderten. Gegen die gefangenen Luzerner wurde gerichtliche Untersuchung eingeleitet und das Haupt derselben, Dr. Robert Steiger, am 17. Mai vom Obergerichte zum Tode verurtheilt. Der Grosse Rath erklärte sich zwar geneigt, die Todesstrafe in eine ausländische Festungsstrafe umzuwandeln; allein während hierüber mit Sardinien unterhandelt wurde, wurde Steiger heimlich aus seinem Gefängnisse befreit und entkam, unter grossem Jubel in den freisinnigen Kantonen, nach Zürich. Die fortdauernde Erbitterung der im Kanton Luzern herrschenden Parthei gegen ihre politischen Gegner stieg auf den höchsten Punkt, als in der Nacht vom 19. auf den 20. Juli ihr Führer Joseph Leu in seinem Bette meuchlerisch erschossen wurde. Während man auf liberaler Seite den unglücklichen Einfall hatte, einen Selbstmord herauszuklügeln, wurde der Mörder bald entdeckt, und das ultramontane Regiment in Luzern bemühte sich nun, angesehene Männer der Opposition als Mitschuldige am Morde hinzustellen. Nach Durchführung des Prozesses gegen die Freischärler, in Folge dessen 675 Individuen in's Zuchthaus wandern sollten, sprach der Grosse Rath endlich im December 1845 für die Mehrzahl der Schuldigen eine bedingte Amnestie aus und ermächtigte die Regierung, mit den Einzelnen zu unterhandeln und jedem im Verhältnisse zu seiner Schuld und zu seinem Vermögen die Loskaufsumme zu bestimmen.

Unter den Kantonen, welche die Volksbewegung gegen die Jesuiten ergriffen hatte, empfand namentlich Bern einen Rückschlag der Freischaarenzüge im Sinne des Radikalismus. Die Regierung hatte hier der Bewegung unthätig, ja fast begünstigend zugesehen, bis sie ihr über den Kopf gewachsen war; erst nach vollendeter Niederlage der Freischaaren schritt sie dagegen ein, indem sie namentlich alle Beamten, die am Zuge Theil genommen, in ihren Verrichtungen einstellte. Sofort traten nun die Volksvereine in ein entschieden feindseliges Verhältniss zu der Regierung, gegen welche sich im Laufe der Zeit mancherlei Unzufriedenheit gesammelt hatte. Eine Menge von Petitionen forderten Verfassungsrevision;

der Grosse Rath war bereit, dem Begehren zu entsprechen, wollte aber nach Anleitung der Verfassung von 1831 die Revision selbst vornehmen. Um indessen dieselbe desto sicherer in ihre Hand zu bekommen, verlangte die Bewegungsparthei einen Verfassungsrath, und da immer entschiedener das Volk sich auf ihre Seite stellte, so musste der Grosse Rath am 22. Februar 1846 auch hierin willfahren. Die neue Verfassung vollendete nun die demokratische Umgestaltung des Kantons Bern, indem sie nicht bloss den Grossen Rath aus unmittelbaren Volkswahlen hervorgehen liess, sondern auch dem Volke das Recht der Abberufung desselben einräumte, dagegen die Befugnisse der Regierung in Bezug auf die Wahl und Entlassung der Beamten wesentlich einschränkte; zugleich verminderte sie die Mitgliederzahl des Regierungsrathes und führte das Departementalsystem bei demselben ein. Um desto sicherer alle Landestheile für die neue Verfassung zu gewinnen, wurden den meisten derselben materielle Vortheile auf Unkosten der Staatskasse geboten. Mit sehr grosser Mehrheit wurde die Verfassung am 31. Juli vom Volke angenommen und hierauf die neue Regierung ganz im Sinne der Volksvereine bestellt.

Eine neue Wendung nahm der Kampf der Partheien in der Schweiz durch den förmlichen Abschluss des katholischen Sonderbundes, welcher im December 1845 zu Luzern erfolgte,*) jedoch erst im Juni 1846 in weitern Kreisen bekannt wurde. Die VII Stände Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Freiburg und Wallis (die nämlichen, welche seiner Zeit auch den borromäischen Bund abgeschlossen hatten, ausser dass an Solothurns Stelle nun Wallis getreten war) verpflichteten sich durch diese Vereinigung, falls einer oder mehrere von ihnen angegriffen würden, zur Wahrung ihrer Souveränetätsrechte den Angriff gemäss dem Bundesvertrage von 1815, sowie gemäss den »alten Bünden« gemeinschaftlich mit allen zu Gebote stehenden Mitteln abzuwehren. Sobald einer der VII Stände von einem bevorstehenden oder erfolgten Angriffe sichere Kenntniss erhielte,

*) Die erste Verabredung war bereits im August, an einer während der Tagsatzung in Zürich verpflognen Konferenz, geschehen. Vgl. das Protokoll der am 9., 10. und 11. December zu Luzern abgehaltnen Konferenz, gedruckt nach der im Archiv zu Sitten gefundnen Abschrift auf Veranstaltung der eidgenössischen Repräsentanten.

sollte er auch **ohne Mahnung** von Seite des betreffenden Kantons verpflichtet sein, die nach Umständen erforderlichen Truppen aufzubieten. Die Anordnung aller, zur Vertheidigung der VII Stände erforderlichen Massnahmen, sowie die oberste Leitung im Kriege wurde einem gemeinschaftlichen **Kriegsrathe**, bestehend aus einem Abgeordneten jedes der sieben Kantone, übertragen. Die Kosten von Truppenaufgeboten sollten in der Regel dem mahnenden Kanton zur Last fallen, aus besondern Gründen aber auch eine andere Vertheilung eintreten. Andere Kosten, welche im gemeinschaftlichen Interesse erwachsen würden, sollten von allen VII Ständen nach Massgabe der eidgenössischen Geldskala getragen werden. — Wenn auch dieses Bündniss seinem Wortlaute nach nur auf Vertheidigung gegen ungerechte Angriffe berechnet schien, so konnten doch Weiterblickende sich unmöglich darüber täuschen, dass der katholische Sonderbund unter Umständen auch aggressive Zwecke verfolgen würde, wie solche ein später aufgefundenes Projekt, entworfen von dem geistigen Haupte der Allianz, dem Schultheissen **Siegwart-Müller** von Luzern, enthüllte. Jedenfalls lag es in der Tendenz der neuen Ligue, die Eidgenossen je nach ihrem Glaubensbekenntnisse immer mehr in zwei feindliche Heerlager zu spalten und den Religionshass früherer Jahrhunderte wieder heraufzubeschwören. Aber nicht bloss seinem Geiste, sondern auch der Form nach war das Sonderbündniss unverträglich mit dem allgemeinen eidgenössischen Bunde,*) indem es über Hülfeleistungen eines Kantons zu Gunsten des andern Vorschriften enthielt, welche von jenen des Bundesvertrages von 1815 wesentlich abwichen, und dem sonderbündischen Kriegsrathe Befugnisse einräumte, welche nur den eidgenössischen Behörden oder denjenigen des angegriffenen Kantons zukamen. Der Art. 6 des Bundesvertrages aber untersagte ausdrücklich Verbindungen unter den einzelnen Kantonen, die dem allgemeinen Bunde nachtheilig wären, und ein solcher Nachtheil war im Grunde immer vorhanden, wenn Sonderbündnisse geschlossen wurden, welche ähnliche Zwecke verfolgten und ähnliche Verpflichtungen auferlegten

*) Vgl. darüber das ganz unpartheiische Votum H. A. **Zachariä's** in der Schrift: »Die schweiz. Eidgenossenschaft, der Sonderbund und die Bundesrevision. Göttingen 1848,« besonders in dem Abschnitte: »Die Sonderbundsstiftung und deren Widerrechtlichkeit.«

wie der Bund selbst.*) Die Führer der liberalen Schweiz, seit langem überzeugt, dass die traurige Verwirrung und Verwicklung der eidgenössischen Verhältnisse nicht anders mehr als auf dem Wege der Gewalt gelöst werden könne, richteten nun begreiflicher Weise ihre Angriffe vorzüglich gegen den Sonderbund, für dessen Auflösung, wegen der bessern gesetzlichen Handhabe, eher als für Austreibung der Jesuiten eine Tagsatzungsmehrheit zu erzielen war. Kaum war aus den Verhandlungen des Grossen Rathes von Freiburg, wo die liberale Minderheit energischen Widerstand leistete, der Inhalt des Sonderbündnisses bekannt geworden, so instruirte Thurgau am 17. Juni 1846 seine Gesandtschaft, an der bevorstehenden ordentlichen Tagsatzung die Sache zur Sprache zu bringen und sich bei einlässlicher Berathung derselben den Art. 6 des Bundesvertrages zur Richtschnur zu nehmen. Wenige Tage nachher richtete der Vorort Zürich an Luzern die Einladung, den vollständigen Inhalt der unter den VII Ständen abgeschlossnen Uebereinkunft den Bundesbehörden zur Kenntniss zu bringen, und sprach dabei bereits für den Fall, dass der durch die Presse veröffentlichte Text im Wesentlichen genau sein sollte, seine Ansicht dahin aus, dass die Rechte des Bundes durch das Separatbündniss gefährdet werden. Zugleich lud der Vorort die Kantone ein, ihre Gesandtschaften zu ermächtigen, an einer Berathung dieser Angelegenheit im Schoosse der Tagsatzung Theil zu nehmen. Letztere behandelte in vier heissen Sitzungen vom 31. August bis zum 4. September die Sonderbundsfrage und am Schlusse der Diskussion erklärten sich bereits $10^2/_2$ Stände (Zürich, Bern, Glarus, Solothurn, Baselland, Schaffhausen, Appenzell A. Rh., Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin und Waadt) für den Antrag: »Es sei das Separatbündniss der VII katholischen Stände mit den Bestimmungen des Bundesvertrages von 1815 unverträglich und es sei dasselbe demgemäss als aufgelöst erklärt.«

Ueber diesen Antrag hatte sich Genf, dessen Instruktion bereits die Unverträglichkeit des Sonderbundes mit dem Bundesvertrage anerkannte, das Protokoll offen behalten. Der Grosse Rath beschloss nun am 3. October, demselben nicht beizutreten, dagegen vom Vororte die Berufung einer ausserordentlichen Tag-

*) Stettler Bundesstaatsr. seit 1798 S. 147.

satzung zu verlangen, um durch alle von der Bundesverfassung dargebotnen Mittel den Frieden zu erhalten und kräftigere Massregeln gegen die Freischaaren zu bewirken. Gegen diesen, den damaligen Verhältnissen jedenfalls sehr wenig angepassten Beschluss protestirte am 5. eine zahlreich besuchte, von James Fazy geleitete Volksversammlung in der Kirche St. Gervais und erklärte ihn für verfassungswidrig, weil er einen Bundesbruch begünstige und somit die Stellung Genfs zur Eidgenossenschaft verrücke. Als hierauf die Regierung gegen den Führer der Bewegung Verhaftsbefehle erliess, wurden im Quartier St. Gervais Barrikaden errichtet und es brach hier ein bewaffneter Aufstand aus. Die Regierung liess nun am 7. die Barrikaden mit Kanonen beschiessen, allein die hinter denselben aufgestellten Scharfschützen erwiederten das Feuer mit Erfolg; auch misslang der Angriff, den ein Bataillon Milizen auf das Thor von Cornevin unternahm. Am folgenden Tage wurde die Erneuerung des Kampfes, zu welcher der Staatsrath bereit schien, verhindert durch eine in der grossen Stadt selbst abgehaltene Volksversammlung, welche ihn einlud, seine Gewalt niederzulegen. Diesem Ansinnen wurde sofort entsprochen und auf den 9. der Grosse Rath einberufen. Allein ehe noch diese Behörde zusammentrat, beschloss eine von Fazy geleitete Volksversammlung auf dem Platze Molard die Auflösung derselben, ordnete die Wahl eines neuen Grossen Rathes zu Revision der Verfassung an und stellte eine provisorische Regierung von 10 Mitgliedern auf. Der neue Grosse Rath, in welchem die siegreiche Parthei eine entschiedene Mehrheit erhielt, hob dann den Beschluss vom 3. October auf und stimmte den $10^2/_2$ Kantonen bei, welche in der Tagsatzung die sofortige Auflösung des Sonderbundes verlangt hatten. Das neue Staatsgebäude wurde auch in Genf auf sehr demokratische Grundlagen gestellt: abwechselnd sollte das eine Jahr der Staatsrath, das andere Jahr der Grosse Rath durch unmittelbare Volkswahlen erneuert werden. Zur Wahl des Staatsrathes versammeln sich sämmtliche Bürger des Kantons als Conseil général; der Grosse Rath dagegen wird in drei grossen Wahlkreisen gewählt.

Während auf diese Weise für den Sonderbund die Gefahr einer Tagsatzungsmehrheit immer näher rückte, beschäftigte sich der Kriegsrath desselben bereits auf's eifrigste mit militärischen Rüstungen. Schon im October 1846 wurde die ganze sonderbündische

Armee organisirt; auch verschmähte man keineswegs, die Unterstützung des mit dem Sonderbunde sympathisirenden Auslandes nachzusuchen, indem im Januar 1847 der Kriegsrath mit grossem Danke von Oesterreich ein unentgeldliches Anleihen von 100,000 Gulden Conventionsmünze empfing. Es folgte im Juni ein Geschenk von 3000 Flinten aus den lombardischen Zeughäusern, welches der Kaiser den kleinen Kantonen machte. Auch Frankreichs Politik war damals so verblendet, dass sie den Sonderbund gegen die Eidgenossenschaft beschützte: die von Louis Philipp geschenkten Kanonen, welche sich noch in den Zeughäusern einzelner Kantone finden, können gegenwärtig nur daran erinnern, wie der Sturz des klugen Königs dem Untergange des Sonderbundes auf dem Fusse folgte!

Im Kanton St. Gallen hatte inzwischen im Wahlkampfe vom 2. Mai 1847 die liberale Parthei gesiegt; mit 75 gegen 72 Stimmen gab der neue Grosse Rath die zwölfte Standesstimme ab für die Auflösung des Sonderbundes. Die Tagsatzung versammelte sich den 5. Juli in Bern; sie war endlich in den Fall gesetzt, thatkräftige Beschlüsse zu fassen, und es gab sich unter den Gesandten der zwölf und zwei halben Stände, welche die Mehrheit ausmachten, eine erfreuliche Uebereinstimmung kund. In Privatkonferenzen, wo man sich nach oft sehr lebhaften Debatten zuletzt doch immer zu einigen wusste, wurden die Anträge vorbereitet, und damit auch die Gesandtschaften, welche weniger entschiedene Instruktionen hatten, dafür stimmen könnten, erhielten sie immer eine gemässigte Fassung. Zuerst wurde den 20. Juli der Sonderbund für aufgelöst erklärt und die VII Stände für die Beachtung dieses Beschlusses verantwortlich gemacht; die Tagsatzung behielt sich dabei lediglich weitere Massregeln für die Zukunft vor, falls ihrer Schlussnahme nicht nachgelebt werden sollte. Es verdient hervorgehoben zu werden, dass auch Basel-Stadt die Unverträglichkeit des Sonderbündnisses mit dem Bundesvertrage ausdrücklich zugab, jedoch mit Rücksicht darauf, dass die Beschwerdepunkte der VII Stände noch nicht völlig gehoben seien, letztere bloss zur Auflösung desselben einladen wollte. Wenige Tage nachher folgte auf den Antrag Genfs der Beschluss, es seien die eidgenössischen Stabsoffiziere in den Sonderbundsständen aufzufordern, sich darüber zu erklären, ob sie im Falle einer Collision ihrer Pflichten sich unbedingt zur Verfügung

des eidgenössischen Kriegsrathes stellen wollen, und es seien diejenigen unter ihnen, welche hierüber keine beruhigende Erklärung abgeben würden, des eidgenössischen Dienstes zu entlassen. Als hierauf von der Regierung von Tessin die Anzeige eintraf, es sei am 26. Juli ein Transport Munition, welcher aus der Citadelle von Mailand kam und für den Sonderbund bestimmt war, in Lugano angehalten worden, und als auch die Regierung von Bern über Verschanzungen berichtete, welche an ihren Gränzen von den Sonderbundsständen aufgeworfen wurden, fand sich die Tagsatzung veranlasst, eine Siebnerkommission niederzusetzen, welche allmählich die vorberathende Behörde für alle politischen Fragen wurde.*) Auf den Antrag dieser Kommission wurden am 11. August die VII Stände ernstlich ermahnt, Alles zu unterlassen, was den Friedenszustand zu stören geeignet sei, und namentlich ihre ausserordentlichen kriegerischen Rüstungen einzustellen; zur einstweiligen Beschlagnahme von Waffen und Munitionssendungen für den Sonderbund wurden die Kantone, über deren Gebiet sie gehen würden, ermächtigt. Auch die Frage der Bundesrevision wurde nun, nach langem Stillstande, wieder ernstlich an die Hand genommen und am 16. August eine Kommission, bestehend aus den ersten Gesandten aller der Stände, welche an dem Beschlusse Theil nahmen, beauftragt, darauf bezügliche Anträge der Tagsatzung zu hinterbringen. Endlich wurde noch am 3. September die Angelegenheit der Jesuiten als Bundessache erklärt, die Kantone Luzern, Schwyz, Freiburg und Wallis eingeladen, diesen Orden aus ihrem Gebiete zu entfernen, und für die Zukunft die Aufnahme desselben in andere Kantone untersagt. Am 9. September vertagte sich die Tagsatzung, nachdem sie in wenigen Wochen wichtigere Beschlüsse als sonst in einer Reihe von Jahren gefasst hatte, auf den 18. October.

Die Zwischenzeit wurde in den Kantonen der Mehrheit wie in denjenigen der Minderheit nur dazu benutzt, die einmal eingenommnen entschiednen Partheistellungen zu befestigen. In den demokratischen Sonderbundsständen sprachen sich die Landsgemeinden,

*) Ihre Mitglieder waren: Regierungspräsident Ochsenbein von Bern, Bürgermeister Dr. Furrer von Zürich, Landammann Munzinger von Solothurn, Landammann Näff von St. Gallen, Dr. Kern von Thurgau, Oberst Luvini von Tessin, Staatsrath Druey von Waadt. Von diesen sieben Mitgliedern sind nachher fünf in den ersten schweizerischen Bundesrath übergegangen.

in den übrigen die Grossen Räthe für bewaffneten Widerstand gegen die Tagsatzungsbeschlüsse aus. Dagegen entschieden sich in den sämmtlichen Mehrheitsständen die Instruktionsbehörden dafür, dass die Auflösung des Sonderbundes nöthigenfalls mit Waffengewalt zu vollziehen sei. Als nun die Tagsatzung wieder zusammentrat, beschloss sie, zuerst noch den Weg freundlicher Belehrung zu betreten, indem sie an das Volk der Sonderbundskantone eine, beruhigende Zusicherungen enthaltende Proklamation erliess und nach jedem dieser Stände zwei Repräsentanten abordnete. Allein diese Sendung blieb gänzlich erfolglos, da in allen VII Kantonen die Einberufung der Grossen Räthe und Landsgemeinden, wie auch, mit Ausnahme Zugs, die Bekanntmachung der Proklamation verweigert wurde; Luzern ging so weit, die Verbreitung dieses Aktenstückes seinen Angehörigen bei Strafe zu untersagen. Ehe noch die Repräsentanten zurückgekehrt waren, rief die Tagsatzung, durch Meutereien im Kanton St. Gallen veranlasst, zur Handhabung der gesetzlichen Ordnung am 24. October 50,000 Mann unter die Waffen und stellte sie unter den Oberbefehl des zum General ernannten Obersten Dufour aus Genf. Die Wahl dieses verdienten und kenntnissreichen Offiziers, bei welcher keineswegs die Partheifarbe den Ausschlag gab, fand allgemeine Billigung und trug nicht wenig zum glücklichen Ausgange des unvermeidlich gewordnen Feldzuges bei. Die sonderbündischen Truppen waren schon seit dem 19. October versammelt; an ihre Spitze hatte der Kriegsrath den Obersten J. U. v. Salis-Soglio aus Graubünden gestellt. Ehe indessen der blutige Entscheid der Waffen angerufen wurde, fand am 28. auf die Einladung von Basel-Stadt noch eine Vermittlungskonferenz in Bern statt, welcher vier Abgeordnete der Mehrheit und sämmtliche Gesandte der Sonderbundsstände beiwohnten. Die Abgeordneten der Mehrheit erklärten sich, unter Voraussetzung der Auflösung des Sonderbundes, bereit, die Jesuitenfrage fallen zu lassen, wenn nur Luzern, seiner vorörtlichen Stellung wegen, den Orden freiwillig entferne; ja zwei derselben gingen sogar so weit, dass sie die Jesuitenfrage dem Entscheide des (damals liberalisirenden) Papstes Pius IX. unterstellen wollten. Allein Luzern wollte selbst auf dieses letztere Auskunftsmittel nur unter der Bedingung eingehen, dass gleichzeitig auch die aargauische Klosterfrage dem Papste zur Entscheidung vorgelegt würde; die Abgeordneten der Mehrheit erklärten natür-

lich, dass auf diese längst abgethane Sache nicht mehr zurückgekommen werden könne, und so zerschlug sich die Vermittlung an dem Starrsinne der Minderheit. Tags darauf verliessen die Gesandten der VII Stände die Tagsatzung, ein Manifest zurücklassend, welches das Volk der liberalen Stände deutlich genug zur Empörung gegen seine Obrigkeiten aufforderte; mit ihrer Abreise waren die Würfel gefallen. Nachdem neben dem Aufgebote von 50,000 Mann auch noch die Bereithaltung und Einberufung der gesammten Reserve (Landwehr) war beschlossen worden, fasste die Tagsatzung am 4. November den förmlichen Executionsbeschluss und beauftragte den Oberbefehlshaber der eidgenössischen Truppen, mit der ihm zur Verfügung gestellten Militärmacht die Auflösung des Sonderbundes in's Werk zu setzen. Vom 10. November an standen auf Seite der Mehrheit nahezu 100,000 Mann mit 172 Stücken Geschützes im Felde; dieser Streitmacht hatte der Sonderbund bloss 29,574 Mann Milizen mit 74 Geschützen entgegenzustellen. Gleichwohl ergriff er schon am 3. November die Offensive, indem eine Abtheilung seiner Truppen die Höhe des Gotthardpasses, welche zum Kanton Tessin gehört, besetzte; hier verweilte sie bis zum 17. und stieg dann in dichtem Nebel nach Airolo hinunter, wo es ihr gelang, die Tessiner Truppen gänzlich in die Flucht zu schlagen. Dagegen misslang ein Angriff auf Aargau, den die Hauptmacht des Sonderbundes am 12. unternahm, um eine Diversion zu Gunsten des von eidgenössischen Truppen umzingelten Freiburg zu machen. Sowohl an der Schiffbrücke bei Lunnern als bei Geltwyl wurden die Sonderbündler, welche von den Freiämtlern mit offnen Armen empfangen zu werden hofften, von Zürcher und Aargauer Truppen zurückgeschlagen, und der Rückzug, zu welchem sich General Salis genöthigt sah, machte einen höchst ungünstigen Eindruck auf die von ihm befehligte Mannschaft. Freiburg, mit grosser Uebermacht von allen Seiten umschlossen und von seinen Verbündeten sich selbst überlassen, wurde am 13. von General Dufour zur Uebergabe aufgefordert, welche, nachdem Abends noch an der Schanze von Bertigny ein Gefecht stattgefunden hatte, am 14. wirklich erfolgte. Die Regierung erklärte den Rücktritt des Kantons vom Sonderbunde; Stadt und Landschaft wurden mit eidgenössischen Truppen besetzt. Aus einer kleinen Volksversammlung in der Hauptstadt ging am 15. eine provisorische

Regierung hervor, welche, von den Repräsentanten der Tagsatzung sofort anerkannt, die Ausweisung der Jesuiten und der ihnen affilirten Orden verfügte. Nach der Unterwerfung Freiburgs verlegte Dufour sein Hauptquartier nach Aarau und zog eine Armee von 60.000 Mann an den Gränzen der Kantone Luzern, Zug und Schwyz zusammen. Zug, seiner exponirten Lage wegen schon früher schwankend und zum Einlenken geneigt, kapitulirte am 21. November; den 22. rückten eidgenössische Truppen in den Kanton ein und besetzten St. Wolfgang und Cham. Am gleichen Tage rückte die Berner Reservedivision unter Ochsenbein, nach hartnäckiger Gegenwehr der Luzerner bei Schüpfheim, durch das Entlibuch vor; die zweite und dritte Division unter den Obersten Burkhard und v. Donats marschirten von der westlichen und nordwestlichen Gränze her, ohne Widerstand zu finden, an die Emme und Reuss. Der 23. November war nun der Tag des entscheidenden Kampfes, an welchem die Sonderbundstruppen bei Honau, am Rothenberg und bei Gislikon durch die vierte Division unter Oberst Ziegler, bei Buonas und Meyerskappel durch eine Abtheilung der fünften Division, deren Kommandant Oberst Gmür war, aus ihren vortheilhaften Stellungen vertrieben wurden. Bei Honau und Gislikon schwankte der Entscheid; die eidgenössischen Truppen, mehrmals zum Weichen gebracht, verdankten ihren Sieg wesentlich der Entschlossenheit ihres Führers und der Ueberlegenheit ihrer Artillerie. Viel weniger bedeutend war der Widerstand, den die Truppen der fünften Division fanden, weil nur zwei Bataillone und einige Kompagnien Scharfschützen das südwestliche Ufer des Zugersee's vertheidigten, während der sonderbündische Divisionär, Landammann Abyberg, von seinem Hauptquartier Arth aus dem Treffen unthätig zuschaute. Kaum war die Kunde von der allgemeinen Niederlage nach Luzern gelangt, so schifften sich der sonderbündische Kriegsrath und die Kantonsregierung auf dem Dampfboote nach Flüelen ein; General Salis wurde ermächtigt, wegen Uebergabe der Stadt zu unterhandeln und sich dann mit der Armee in die Urkantone zurückzuziehen, um hier die Vertheidigung fortzusetzen. Allein mit der Flucht der Behörden, welche grossen Unwillen erregte, löste auch das sonderbündische Heer sich auf, zumal da General Salis, in Folge einer bei Gislikon erhaltenen Wunde, erschöpft und muthlos sich zeigte. Ohne förm-

liche Kapitulation zogen die eidgenössischen Truppen am 24. November in Luzern ein. Von hier aus richtete General Dufour an die Regierungen der Urkantone die Aufforderung, sich den Beschlüssen der Tagsatzung zu unterziehen. Sofort kapitulirten am 25. Unterwalden ob und nid dem Wald, am 26. Schwyz, am 27. Uri; die Besetzung durch eidgenössische Truppen, welche von Kommissarien der Tagsatzung begleitet waren, wurde keinem dieser Kantone erspart. Nun blieb bloss noch der vereinzelte Kanton Wallis übrig, dessen Grosser Rath am 29., auf die Kunde vom Anrücken der ersten Division, für gut fand, dem Kommandanten derselben, Oberst Rilliet-Constant, die Kapitulation anzubieten. Bereits am 30. November erfolgte auch hier der Einmarsch der eidgenössischen Truppen. In Luzern, Zug und Wallis wurden durch Volksversammlungen, welche die radikale Parthei veranstaltete, provisorische Regierungen eingesetzt. In den Urkantonen wurden auf gesetzlichem Wege die Landsgemeinden einberufen, um theils den Rücktritt vom Sonderbunde förmlich auszusprechen, theils die Regierungen neu zu bestellen, da die eidgenössischen Repräsentanten sich weigerten, die bisherigen Behörden anzuerkennen, welche mit der Tagsatzung Krieg geführt hatten. Allenthalben wurden auch Verfassungsrevisionen theils eingeleitet, theils sofort in's Werk gesetzt.

Es war ein Glück für die Schweiz, dass sie mit ihrem innern Kriege vollständig zu Ende kam, ehe die auswärtigen Mächte sich über eine gemeinschaftliche Dazwischenkunft verständigen konnten. Ohne Zweifel wäre diese zu andern Zeiten früher erfolgt und hätte dann von den verderblichsten Folgen für unser Vaterland begleitet sein können; aber in dem Jahre, welches der Februarrevolution vorausging, herrschte bereits eine schwüle Luft in Europa. Oesterreich, welches noch in einer Note vom 11. November an den Sonderbund die von diesem gegen die Eidgenossenschaft eingenommene Stellung vollkommen gebilligt hatte,*) that doch keinerlei wirksame

*) S. dieselbe in den Schreiben des siebenörtigen Kriegsrathes an Wallis, gedruckt wie oben. Die Note betont indessen bloss die Aufrechthaltung der Kantonalsouveränetät und lässt die kirchlichen Fragen ganz bei Seite. Diess bestätigt die Andeutungen, welche Schmidt zeitgenöss. Geschichten S. 649 über Metternich's Politik gibt: Der greise Staatskanzler nahm in der Jesuitenfrage nur mit dem grössten Widerstreben Parthei für Luzern; er fühlte wohl, dass in derselben alle Gefahr für den Sonderbund, wie für sein eigenes System liege.

Schritte zu dessen Vertheidigung: denn die allgemeine Aufregung, welche damals in ganz Italien herrschte, nahm die Thätigkeit des Wiener Kabinets vorzugsweise in Anspruch. Auch Frankreichs Regierung wurde durch die steigende Gährung, welche die Reformbegehren in seinem Innern hervorriefen, in der freien Bewegung nach aussen gehemmt; England dagegen, welches sich für die in der Angelegenheit der spanischen Heirathen erlittene Niederlage an der französischen Diplomatie rächen wollte, bemühte sich, die zunächst von dieser letztern angeregte gemeinschaftliche Intervention der Mächte hinauszuschieben und für die Schweiz unschädlich zu machen. Indessen gelang es doch noch bis gegen Ende Novembers den Entwurf zu übereinstimmenden Noten zu Stande zu bringen, durch welche eine Vermittlung angetragen wurde auf folgenden Grundlagen: 1) Die Sonderbundskantone wenden sich mit der Frage an den heiligen Stuhl, ob nicht im Interesse des Friedens und der Religion selbst den Jesuiten untersagt werden sollte, irgend einen festen Sitz in der Schweiz zu haben; 2) die Tagsatzung verspricht, die Unabhängigkeit und Souveränetät der Sonderbundskantone in keiner Weise zu gefährden, künftighin jeden von einem Freischaarenzug bedrohten Kanton kräftig zu schützen und keinen neuen Artikel ohne die Einwilligung aller Bundesglieder in die Bundesakte aufzunehmen; 3) die VII Stände sollen dann ihre besondere Verbindung auflösen; 4) sobald die Jesuitenfrage auf die angegebene Weise erledigt sein wird, sollen beide Theile ihre Truppen entlassen. Diese Vermittlungsvorschläge hätten kaum vor dem Kriege bei den Mehrheitsständen Eingang gefunden; nach dem Kriege (sie wurden am 30. November eingereicht) erschienen sie nun gar keiner Berücksichtigung mehr werth, weil sie für Verhältnisse berechnet waren, die glücklicher Weise nicht mehr bestanden. Vollends lächerlich war es, wie die französische Gesandtschaft den landesflüchtigen Sonderbundspräsidenten aufsuchen liess, um ihm ein Doppel ihrer Note zu bestellen; auffallender Weise war nämlich in derselben der sonderbündische Kriegsrath mit der Tagsatzung auf die gleiche Linie gestellt. Würdig und entschieden lautete die Antwort der Tagsatzung vom 7. December: die angebotene Vermittlung wurde abgelehnt, nicht bloss weil sie in der Wirklichkeit keinen Gegenstand mehr hatte, sondern auch, weil das Prinzip jener Gleichstellung der durch die europäischen Verträge begründeten völkerrechtlichen

Stellung der Schweiz und ihrer eignen Bundesverfassung widersprach; auf den Inhalt der gemachten Vorschläge wurde gar nicht eingetreten. Nichtsdestoweniger traten die Gesandten Frankreich's, Oestreich's und Preussen's an dem unter den Mächten vereinbarten Konferenzorte Neuenburg zusammen und übergaben im Einverständnisse mit Russland unter'm 18. Januar 1848 abermals gleichlautende Noten, worin erklärt wurde. »dass die durch den Bund von 1815 geforderte Kantonalsouveränetät in den militärisch besetzten Kantonen nicht als bestehend und der Schweizerbund nicht als in vertragsmässiger Lage sich befindend könne angesehen werden, bis jenen Kantonen ihre volle Unabhängigkeit wiedergegeben und ihre Regierungsbehörden vollkommen frei bestellt werden könnten; und dass keine Veränderung in der Bundesakte gültig sein könne, wenn sie nicht unter einstimmiger Genehmigung aller Kantone geschehe.« Da die Collektivnote das Recht zu dieser Einmischung in die innern Angelegenheiten der Schweiz aus der namentlich vom Wiener Hofe bei jedem Anlasse geltend gemachten Theorie herleitete, dass die Mächte im Jahr 1815 der Schweiz die Anerkennung ihrer Neutralität und die Erweiterung ihres Gebietes nur unter der Bedingung gewährt hätten, dass die Grundlagen des Bundesvertrages nicht geändert würden; so wurde in der (von Dr. Furrer redigirten) Antwortsnote der Tagsatzung vom 15. Febr. die gänzliche Unstichhaltigkeit dieser Theorie an der Hand der offiziellen Aktenstücke klar und einleuchtend nachgewiesen und somit abermals gegen die fremde Intervention entschieden protestirt. Es kann indessen keinem Zweifel unterliegen, dass die Belästigung der Schweiz nicht aufgehört hätte, und dass namentlich der Bundesreform, welche unmittelbar darauf an die Hand genommen wurde, von Seite des Auslandes beinahe unübersteigliche Hindernisse in den Weg gelegt worden wären, wenn nicht wenige Tage nach der letzten Antwortsnote der Tagsatzung eine plötzlich ausbrechende Revolution, auf welche die Ereignisse in der Schweiz nicht ohne Einfluss geblieben waren, den französischen Königsthron gestürzt und selbst die, sonst so sicher sich dünkenden Regierungen der beiden deutschen Grossmächte in den allgemeinen Strudel der Bewegung hineingerissen hätte.

Die militärische Besetzung der ehemaligen Sonderbundsstände, welche die Mächte in ihrer Note vom 18. Januar

gerügt hatten, dauerte übrigens nur so lange, bis diese Kantone die erste Rate der ihnen durch Tagsatzungsbeschluss vom 2. December 1847 auferlegten Kriegskosten bezahlten und für die später fälligen Raten Caution leisteten. Unterwalden, welches zuerst diese Geldangelegenheit mit der Tagsatzung in's Reine brachte, wurde schon im Ende Decembers von der eidgenössischen Occupation befreit; die letzten eidgenössischen Truppen wurden aus dem Kanton Wallis am 22. Februar 1848 entlassen.*) Von Neujahr an waren nun die ehemaligen Sonderbundsstände auch wieder in der Tagsatzung vertreten, und zwar durch liberale Gesandtschaften; es war ein erhebender Moment, als sie am 9. Januar mit einstimmten in den Dank, welchen die eidgenössische Behörde im Namen des Vaterlandes ihrem hochverdienten Feldherrn und der ganzen Armee darbrachte. In den ersten Monaten des Jahres 1848 wurde auch in allen ehemaligen Sonderbundsständen die Verfassungsrevision zu Ende geführt. Allenthalben wurden die Bestimmungen, welche der katholischen Kirche einen ungebührlichen Einfluss einräumten, beseitigt; aber während man sonst in den letzten Jahren immer weiter in demokratischer Richtung gegangen war, schlug die liberale Partei in jenen Kantonen, um ihr System zu befestigen, eher eine entgegengesetzte Richtung ein. So wurde namentlich in Schwyz und Zug die Landsgemeinde abgeschafft, wobei freilich nicht ausser Acht zu lassen ist, dass dieselbe in Zug eine blosse Wahlgemeinde war, während die gesetzgebende Gewalt schon seit 1815 dem dreifachen Landrathe zustand, in Schwyz aber die Kantonslandsgemeinde am Rothenthurm ein neues, erst durch die Verfassung von 1833 eingeführtes Institut war, welches sich keineswegs bewährt hatte. Demokratische Surrogate waren in Zug die zweijährige Gesammterneuerung des Grossen Rathes, in Schwyz die Bezirks- und Kreisgemeinden, welch' letztern die Genehmigung der vom Kantonsrathe erlassenen Gesetze vorbehalten wurde. Den lautesten und nicht ganz unverdienten Tadel fand die neue Verfassung von Freiburg, welche Amtsdauern von 9 Jahren für den Grossen Rath und von 8 Jahren für den Staatsrath vorschrieb und, ohne einer Volksabstimmung unterstellt worden zu sein, einzig vom Grossen Rathe angenommen wurde. In Luzern

*) Dufour, allgemeiner Bericht über die Bewaffnung und den Feldzug von 1847, S 59.

wurde das im Jahr 1841 eingeführte Veto beibehalten, dagegen statt der vierjährigen Gesammterneuerung des Grossen Rathes dreijährige Drittelserneuerungen eingeführt. In Wallis wurde das sogenannte Referendum, d. h. das Recht, über die vom Grosssen Rathe erlassenen Gesetze abzustimmen, welches die Verfassungen von 1839 und 1844 dem Volke vorbehalten hatten, auf Steuererhöhungen, überhaupt auf Aenderungen am Finanzsysteme beschränkt.

Werfen wir nun, am Schlusse unseres Abschnittes angelangt, noch einen Blick auf die organischen Beschlüsse der Tagsatzung während des vielbewegten Zeitraumes von 1836 bis 1847, so bleibt uns in der That nur eine geringe Nachlese übrig. Von staatsrechtlicher Wichtigkeit ist vor Allem aus der Beschluss vom 22. Juli 1836, betreffend den Rücktritt eines Kantons von einem eingegangenen Konkordate. Nach demselben sollte, wenn es sich um ein eidgenössisches, d. h. um ein von der Mehrheit der Kantone im Schoosse der Tagsatzung abgeschlossenes Konkordat handelte, der Rücktritt nur zulässig sein, wenn entweder die Mehrheit der konkordirenden Stände ihn gestattete, oder in zweiter Linie die Tagsatzung, an welche desshalb rekurrirt werden konnte, sich für die Gestattung entschied. Denjenigen Kantonen, welche sich durch den bewilligten Rücktritt in ihren materiellen Interessen benachtheiligt glaubten, blieb die Befugniss vorbehalten, den austretenden Stand vor dem eidgenössischen Rechte um Schadloshaltung zu belangen. Ebenso sollte über alle Anstände, welche mit Bezug auf besondere, d. h. bloss unter einzelnen Kantonen abgeschlossene Konkordate entstehen würden, das eidgenössische Recht entscheiden. — In Folge einer Bestimmung des Bundesvertrages von 1815 wurde, gestützt auf die Ergebnisse der durch Tagsatzungsbeschluss vom 7. September 1836 angeordneten Volkszählung, die eidgenössische Geld- und Mannschaftsscala im Jahr 1838 einer Revision unterstellt. — Im Zollwesen wurde in den Jahren 1838 bis 1842 eine allgemeine Bereinigung der den Kantonen gestatteten Zollbezüge vorgenommen, deren Ergebniss die Tagsatzung als für die Zukunft massgebend anerkannte. — Der Fortbezug der eidgenössischen Gränzgebühren wurde durch Beschluss vom 7. August 1840, in Kraft getreten den 17. Juli 1843, auf weitere 20 Jahre verlängert. Der Ertrag derselben, sowie die

Zinsen des Kriegsfondes sollten zunächst verwendet werden zur Bestreitung der jährlichen Ausgaben der eidgenössischen Centralmilitärverwaltung, sowie derjenigen der Centralkasse, d. h. der Civilausgaben des Bundes; blieb ein Ueberschuss, so wurde derselbe dem Kriegsfonde einverleibt. Musste dagegen wegen ausserordentlicher Ereignisse der Kriegsfond angegriffen werden, so war der Ertrag der Eingangsgebühren vorzugsweise zur Wiederherstellung desselben bis auf die Normalhöhe von Fr. 4,277,000 zu verwenden. Von diesem Kapitalbetrage sollten nach einem Beschlusse vom 8. August 1837 nicht mehr als 1,100,000 Franken baar in Kasse liegen. — Die Rechnungsverhältnisse der Centralkasse und der eidgenössischen Militärverwaltung wurden dann noch näher geregelt durch Beschlüsse der Tagsatzung vom 14. August 1845 und 10. August 1846. — In Folge des Sonderbundskrieges wurde endlich durch Beschluss vom 11. December 1847 ein Pensionsfond gegründet zu Unterstützung der im eidgenössischen Militärdienste Verwundeten und der Wittwen und Waisen gefallener Wehrmänner. In diesen Fond fielen die Summen von Fr. 300,000, welche Neuenburg, und von Fr. 15,000, welche Appenzell-Innerrhoden zur Sühne dafür zu bezahlen hatten, dass diese Kantone, zuwider der ihnen obliegenden Bundespflicht, sich geweigert hatten, ihre Kontingentstruppen gegen den Sonderbund marschiren zu lassen.*)

Auch in Bezug auf eidgenössische Konkordate konnte eine Periode, in welcher so grosse Zwietracht und Zerrissenheit im Vaterlande herrschte, nicht besonders fruchtbar sein. Wir haben bloss folgende zu erwähnen, welche in dem Zeitraume von 1836 bis 1847 zu Stande kamen:

1) eine Erläuterung des Konkordates vom 7. Juni 1810, betreffend die Stellung der Fehlbaren bei Polizeivergehen (27. Juli 1840);

2) das Konkordat vom 26. Juli 1839, welches den Grundsatz aufstellt, dass von Angehörigen anderer Kantone keine höhern Einheirathungsgebühren gefordert werden dürfen, als von denjenigen des eignen Kantons;

*) Offiz. Samml. II. 381—382. III. 1-7, 11, 77—79, 205, 246—247, 291—292, 295—301, 320—321. Snell I. 173—174, 703—710, 714—717, 728; Nachtr. 2 S. 6—8; Nachtr. 3 S. 8, 17, 30, 32—38.

3) das Nachtrags-Konkordat vom 15. Juli 1842, betreffend die Erfordernisse zur Einsegnung einer rechtsgültigen Ehe;

4) das Nachtrags-Konkordat vom 30. Juli 1847, betreffend die Ausmittlung von Heimathrechten für die Heimathlosen.*)

§ 3. Die Bundesreform vom Jahr 1848.

Wir haben bereits gesehen, wie die freisinnige Mehrheit, welche an der Tagsatzung von 1847 in allen Fragen den Ausschlag gab, auch die seit langem ruhen gebliebene Angelegenheit der Bundesrevision wieder ernstlich an die Hand genommen hatte. Freilich hing zur Zeit des Beschlusses vom 16. August der Erfolg der eingeleiteten Revision gänzlich ab von dem Ausgange des bereits mit Gewissheit vorauszusehenden Feldzuges wider den Sonderbund; es ist daher auch sehr begreiflich, dass bis gegen das Ende des Jahres die Aufmerksamkeit nicht bloss des Volkes, sondern auch der leitenden Staatsmänner sich beinahe ausschliesslich dem grossen militärisch-politischen Drama zuwandte, welches mit der Umgestaltung der gewesenen Sonderbundskantone endigte. Nicht die als letztes Ziel winkende Bundesrevision war es, was die eidgenössischen Wehrmänner begeisterte, als sie muthig und opferfreudig in den Kampf zogen; ihnen war zunächst nur daran gelegen, dass das politische System, welches seit 1830 in der Mehrzahl der Kantone und vorzüglich in den grössern und protestantischen Ständen sich eingebürgert hatte, einen entschiedenen Sieg erringe über das entgegenstehende System der Priesterherrschaft, der Unduldsamkeit und des kirchlichen Fanatismus, welches in Luzern und den mit ihm verbündeten Kantonen sich festgesetzt hatte und die finstern Zeiten des borromäischen Bundes wieder heraufzubeschwören drohte. Allerdings machte sich daneben bei Vielen, namentlich auch bei konservativen Offizieren, welche im Dienste der Tagsatzung standen, noch ein anderer, allgemeinerer Gesichtspunkt geltend: die vielen anarchischen Bewegungen und gesetzwidrigen Umwälzungen, welche seit dem »Zürichputsch« von 1839 einen Kanton nach dem andern ergriffen hatten, liessen das Bedürfniss immer lebhafter empfinden,

*) Offiz. Samml. III. 75—77, 204, 247—248, 322—328. Snell I. Nachtr. 2. S. 3—5; Nachtr. 3 S. 10.

dass einmal in der Schweiz Ruhe und Ordnung wiederhergestellt werde. Dieses Ziel konnte auf dauernde Weise nicht anders als durch eine Bundesreform erreicht werden, die seit langem zum Programme der liberalen Parthei gehörte; aber wenn auch die Ueberzeugung, dass dieselbe nothwendig, sehr verbreitet war, so herrschte doch sehr wenig Klarheit und Uebereinstimmung der Ansichten über die Art und Weise ihrer Ausführung. Unter den leitenden Staatsmännern waren manche, die, entmuthigt durch die Erfolglosigkeit früherer Reformbestrebungen, nur mit grosser Unlust an die Bundesrevision dachten, von welcher sie fürchteten, dass sie, ohne bedeutende Resultate herbeizuführen, die liberalen Stände unter sich veruneinigen und somit die Tagsatzungsmehrheit, welcher alle Fortschritte des Jahres 1847 zu verdanken waren, wieder auflösen werde. Indessen mahnte doch der ausgezeichnet günstige Augenblick, welcher nach der Besiegung des Sonderbundes eingetreten war, — ein Moment, wie er noch nicht da gewesen und nicht leicht wiederzukehren schien — zu gebieterisch an die Nothwendigkeit, die so lange schon angestrebte Bundesreform einmal ins Werk zu setzen, als dass nicht die erwähnten Bedenken vor der entschlossenen Haltung der weitsichtigern und muthigern unter den schweizerischen Staatsmännern hätten verstummen müssen. Erklärten doch die sämmtlichen in den Schooss der Tagsatzung zurückkehrenden ehemaligen Sonderbundskantone, denen man in Bezug auf die Bundesrevision keinerlei Gewalt angethan hatte, aus freien Stücken ihre Theilnahme an derselben, worauf ihre ersten Gesandten in die grosse Revisionskommission gewählt wurden. Auch die öffentliche Meinung, sowie einzelne Vereine fingen in den ersten Monaten des Jahres 1848 an, mit der hochwichtigen Frage der Bundesreform sich in verständiger und besonnener Weise zu beschäftigen. Der Sieg über den Sonderbund allein konnte, so lange noch auswärtige Einmischung zu befürchten war, keineswegs zum Uebermuthe reizen; auch trugen gerade die augenblicklichen Erfolge, welche man selbst unter der alten Ordnung der Dinge hatte erzielen können, dazu bei, dass die Reformwünsche, welche in der Presse laut wurden, sich mehr auf gewisse, vom Bunde zu übernehmende Garantieen und auf materielle Centralisationen, als auf durchgreifende Aenderungen im Organismus der Bundesbehörden bezogen. Wie bescheiden noch unmittelbar vor der Februarrevolution die Ansprüche selbst der

radikalsten Fraktion unter den Reformfreunden waren, zeigt eine von dem Berner »Volksvereine« ausgegangene Druckschrift, welche sich mit einer, bloss annähernd der Bevölkerung entsprechenden, jedoch auf Volkswahl beruhenden Repräsentation an der Tagsatzung, verbunden mit einem Veto der Kantone gegen die Beschlüsse derselben, begnügen wollte.*)

Nachdem sich die Tagsatzung am 16. Februar auf unbestimmte Zeit vertagt hatte, trat schon am folgenden Tage die Revisionskommission zusammen. In ihr waren sämmtliche ganze und halbe Kantone, mit Ausnahme von Neuenburg und Appenzell Innerrhoden, durch ihre ersten Gesandten vertreten. Zu Redaktoren des Bundesentwurfes ernannte die grosse Kommission Dr. Kern von Thurgau und Staatsrath Druey von Waadt; ferner vertheilte sie ihre Mitglieder in vier Sektionen, an welche wichtigere Fragen zur Vorbegutachtung gewiesen wurden. Dabei trat indessen die Kommission, nach einem hiefür aufgestellten Programme, sofort selbst in die Materien ein und überliess den Redaktoren nur die nähere Ausarbeitung der von ihr angenommenen Grundsätze. Ehe man sich mit der Organisation der Bundesbehörden beschäftigte, berieth man die »allgemeinen Bestimmungen«, wobei es nicht fehlen konnte, dass die Entwürfe von 1832 und 1833 als werthvolle Vorarbeiten vielfach benutzt wurden. Bereits waren in einer ersten, allgemeinen Diskussion das »Verhältniss der Souveränetät der Kantone zum Bund« und die »Garantien des Bundes« durchberathen, als in Bern die Nachricht eintraf, dass die siegreiche Revolution in Paris nicht bloss das Ministerium Guizot, welches sich durch seine sonderbundsfreundliche Politik in der Schweiz so verhasst gemacht hatte, sondern auch den Thron Louis Philipps gestürzt habe. Der Eindruck dieses welterschütternden Ereignisses, welches in der Schweiz eine Menge von Bedenken gegen energische Durchführung der Bundesreform beseitigte, äusserte sich bald in den Berathungen über die Organisation der Tagsatzung, welche am 6. und 7. März in der Kommission stattfanden. Während früher die vorwiegende Stimmung für Beibehaltung des bisherigen Repräsentationsverhältnisses der Kantone gewesen war,**) entschieden sich

*) Leitende Gesichtspunkte für eine schweiz. Bundesrevision, mitgetheilt vom Central-Comité des schweiz. Volksvereins. Bern 1848.

**) Privatbrief eines Mitgliedes der Kommission an den Verf. v. 5. März 1848.

nun 11 gegen 9 Mitglieder für eine Abänderung desselben und überwiesen den Gegenstand, um bestimmtere Anträge vorzulegen, der ersten Sektion. Immer mehr Anklang fand nun das nordamerikanische Zweikammersystem, welches, zuerst von James Fazy in einer besondern Druckschrift empfohlen, dann von Regierungsrath Rüttimann von Zürich in der Presse und im Kreise der Tagsatzungsgesandten lebhaft vertheidigt, anfänglich auf grosse Bedenklichkeiten und mannigfache Opposition gestossen war. In der Kommission war es namentlich Landammann Munzinger, welcher dasselbe mit der Kraft der vollendeten Ueberzeugung, dass es das einzige Mittel zur Ausgleichung der sich widerstreitenden Ansprüche von grossen und kleinen Kantonen enthalte, und mit allem dem Einflusse, den ihm seine langjährigen Erfahrungen in schweizerischen Bundesverhältnissen sicherten, befürwortete. Allmählig konnten sich selbst die Mitglieder aus den Urständen mit einem Systeme befreunden, welches, so fremdartig es ihnen auf den ersten Anblick vorkommen mochte, doch wenigstens gegenüber der reinen Kopfzahlvertretung ihren Kantonen noch einige Vortheile zu bieten schien.*) Die erste Sektion brachte zwar noch nicht das reine Zweikammersystem in Vorschlag, indem sie, von der Befürchtung ausgehend, dass man dabei sehr oft zu keinen Beschlüssen gelangen würde, für die Mehrzahl der Geschäfte gemeinschaftliche Berathung und Abstimmung der beiden Kammern vorschlug; die grosse Kommission dagegen sprach sich in der denkwürdigen Sitzung vom 23. März für den richtigen Grundsatz getrennter Verhandlung der beiden Räthe über alle Traktanden der Bundesversammlung aus, freilich auch noch mit dem sonderbaren Beisatze, »dass, wenn die Ständekammer zu keiner Mehrheit gelange, ein Beschluss der Nationalversammlung gleichwohl in Kraft erwachse«!**) Ueber die Aufstellung eines von den beiden Kammern gemeinschaftlich zu wählenden Bundesrathes, als vollziehende Behörde, sowie eines Bundesgerichtes hatte man sich sofort leicht geeinigt. Den 30. März schloss die Kommission ihre allgemeine Berathung, in welcher namentlich auch das Zollwesen zu langwierigen Debatten Anlass gegeben hatte, und am 3. April trat sie in die Prüfung des nach Massgabe ihrer Beschlüsse von den Redaktoren ausgearbeiteten

*) Privatbrief an den Verf. v. 26. März.
**) Protokoll der Revisionskommission S. 130.

Bundesentwurfes ein. In dieser zweiten Berathung wurde vorerst die Lostrennung Neuenburg's von der preussischen Monarchie, welche die unblutige Revolution vom 1. März faktisch vollzogen hatte, rechtlich dadurch besiegelt, dass der Bund nur republikanische Verfassungen unter seine Garantie zu nehmen erklärte. Die allgemeine Umwälzung in Europa, durch welche der Märzmonat des Jahres 1848 auf lange hin denkwürdig bleiben wird, insbesondere die blutigen Wirren, welche in der preussischen Hauptstadt selbst eingetreten waren, ermuthigten die Kommission, eine Bestimmung anzunehmen, welche, wie die Erfahrung seit 1830 hinlänglich bewiesen, durch die dringendsten Interessen der Eidgenossenschaft geboten war. Sodann wurde beim Zollwesen die wichtige Aenderung getroffen, dass man den Kantonen volle Entschädigung für ihre bisherigen Zölle, Weg- und Brückengelder, soweit der Bund deren Aufhebung für angemessen erachten würde, zusicherte, während der erste Entwurf ein System aufgestellt hatte, nach welchem die Eidgenossenschaft allen Kantonen 6 Batzen auf den Kopf der Bevölkerung bezahlen sollte, den nicht voll entschädigten Kantonen aber gestattet wurde, für den Betrag ihrer Einbusse Konsumogebühren auf Waaren zu beziehen. Endlich wurde die oben erwähnte Verstümmelung des Zweikammersystems fallen gelassen und letzteres in seiner Reinheit hergestellt, vorbehalten die Wahlen, Begnadigungen und Kompetenzentscheide, bei welchen die beiden Räthe zu gemeinsamer Verhandlung zusammentreten sollten.

Den 8. April vollendete die Revisionskommission ihre einlässlichen und gründlichen, von einem einträchtigen und versöhnlichen Geiste beseelten Berathungen. Unter'm 26. April veröffentlichten die beiden Redaktoren einen, den Entwurf beleuchtenden Bericht, in welchem dieselben sich über das Ganze der Arbeit folgendermassen aussprachen: »Die Kommission hat nicht unterlassen, frühere Revisionsprojekte zu Rathe zu ziehen. Sie hat den Entwurf von 1833 benutzt für das Programm, welches die Grundlage ihrer Berathungen bildete; aber sie hat nicht aus dem Auge verloren, dass seither die Ideen Fortschritte gemacht haben. Wenn auch einzelne Bestimmungen aus jenem Entwurf wieder aufgenommen worden sind, so hat die Kommission die Natur und das Wesen derselben geändert, indem sie statt der ausschliesslich kantonalen Repräsentation, welche dem Entwurfe von 1833 gleich dem

Bundesvertrage von 1815 zu Grunde liegt, ein Repräsentationssystem in Vorschlag bringt, welches neben Repräsentanten der Kantone in die Bundesversammlung auch Abgeordnete der schweizerischen Nation beruft. Der Umstand, dass der Entwurf von 1833 Manches centralisiren, aber dabei doch die Kantonalsouveränetät als die ausschliessliche Basis der Repräsentation im Bunde festhalten wollte, hat nicht wenig zur Verwerfung desselben beigetragen.«

Die öffentliche Meinung nahm im Ganzen den Entwurf günstig auf; am meisten Widerspruch fand das Zweikammersystem, weil in den grössern Kantonen Manche, die sich vom europäischen Revolutionssturme die Segel schwellen liessen, nur noch von der Kopfzahlvertretung, aber nicht mehr von einer Berücksichtigung des kantonalen Elementes in der Bundesversammlung hören wollten, in den mittlern und kleinern Kantonen aber die Einen einer Tagsatzung mit grösserm Stimmrechte für die volkreichern Stände, ungefähr nach dem Systeme der Mediationsakte, den Vorzug gaben, die Andern dagegen an dem bisherigen Repräsentationsverhältnisse strenge festhalten wollten. Die Wirren im Auslande und die von verschiedenen Seiten gemachten Versuche, auch die Schweiz in den Strudel derselben hineinzuziehen, lenkten die Aufmerksamkeit zum Theil von der Bundesrevision ab; allgemein vorherrschend aber war das Gefühl, dass man den immer günstiger gewordenen Zeitpunkt benutzen und sich beeilen müsse, mit dem neuen Hause unter Dach zu kommen, ehe die fremden Mächte sich wieder in die schweizerischen Verfassungsfragen einmischen könnten. Daher fand die unpraktische Idee eines eidgenössischen Verfassungsrathes, welche in dem Augenblicke, als die Revisionskommission ihre Arbeit beendigt hatte, wieder auftauchte, wenig Anklang; daher verlor man in den Instruktionsbehörden die Zeit nicht mit kleinlichen Haarspaltereien, wie sie im Jahr 1833 vorgekommen waren, sondern gab den Tagsatzungsgesandtschaften eher nur allgemeine Weisungen und daneben ausgedehnte Vollmachten, die ihnen ermöglichten, zum Entwurfe zu stimmen, wenn die gestellten Gegenanträge keinen Anklang fanden, oder jedem andern Vorschlage beizupflichten, welcher Aussicht auf eine Mehrheit hatte und mit den besondern Interessen des Standes oder den von ihm aufgestellten Grundsätzen nicht unvereinbar schien.

Schon am 15. Mai konnte die Tagsatzung, an welcher nunmehr sämmtliche XXII Kantone vertreten waren, die Bundesrevision an die Hand nehmen. Für die Aufstellung eines Verfassungsrathes sprachen sich nur die Stände Bern und Genf aus; dagegen wurde beschlossen, die artikelweise Berathung des Entwurfes der Kommission mit der Frage der Organisation der Bundesversammlung, als der wichtigsten, zu beginnen. Zürich schlug statt des Zweikammersystems einen einfachen Nationalrath vor, wobei gewisse, besonders wichtige Beschlüsse desselben der Genehmigung der Kantone unterstellt werden könnten; Bern und Aargau stimmten zum Nationalrathe ohne diese Beschränkung. Appenzell, Uri, Schwyz, Unterwalden und Schaffhausen sprachen sich dagegen für Beibehaltung der Tagsatzung mit dem bisherigen Repräsentationsverhältnisse aus, Glarus und Graubünden für eine progressive Vertretung der Kantone durch 2 bis 6, beziehungsweise 10 Abgeordnete, Thurgau und Wallis ebenfalls für Einen eidgenössischen Rath, in welchem jedoch Abgeordnete des schweizerischen Volkes und Repräsentanten der Stände neben einander sitzen sollten. Alle diese Anträge blieben indessen mit wenigen Stimmen in Minderheit; dagegen wurde das Zweikammersystem, welches namentlich Solothurn, St. Gallen, Waadt und Genf mit Wärme und Nachdruck vertheidigten, schon am 17. Mai mit 16 Stimmen angenommen. Diese unerwartet grosse Mehrheit fand sich einfach darum zusammen, weil Jedermann sofort einsah, dass jenes System das einzig mögliche Vereinigungsmittel für die grundsätzlich so sehr aus einander gehenden Standpunkte darbiete; daher stimmten, kraft ihrer Vollmachten, für dasselbe in zweiter Linie mehrere Gesandtschaften, welche in erster Linie für abweichende Vorschläge sich ausgesprochen hatten. Nach dem Entscheide dieser Hauptfrage ging die Tagsatzung zur Berathung der »allgemeinen Bestimmungen« des Bundesentwurfes über, und es ging damit rasch vorwärts, bis man zu den materiellen Fragen (Militär-, Zoll- und Postwesen, Ausgaben für Unterrichtsanstalten und öffentliche Werke) gelangte. Hier war es namentlich wieder Bern, dessen Instruktion wesentlich vom Entwurfe abwich: es verlangte, dass der Bund alle Militärausgaben und zugleich die Erstellung und den Unterhalt der Hauptstrassen übernehmen solle, wogegen ihm die Kantone die Zölle und Posten ohne Entschädigung

abzutreten hätten. Im Allgemeinen aber gingen die Instruktionen der einzelnen Stände so weit auseinander, und zugleich fühlte man so sehr das Bedürfniss, das gesammte Finanzwesen des neuen Bundes auf eine möglichst solide Grundlage zu stellen, dass am 20. Mai die Tagsatzung zur nochmaligen Begutachtung der materiellen Fragen eine Kommission von 9 Mitgliedern niedersetzte. Es wurde nun, mit Uebergehung der jene Fragen berührenden Artikel, in der Berathung der allgemeinen Bestimmungen und sodann der Organisation der Bundesbehörden fortgefahren, und nachdem auf diese Weise die Tagsatzung bis zum 10. Juni den ganzen übrigen Entwurf durchberathen hatte, legte am 13. die Kommission in Bezug auf die materiellen Fragen ihre Anträge vor.*) Die Tagsatzung stimmte denselben beinahe durchgehends bei; nur bei den Unterrichtsanstalten, zu deren Errichtung der Bund befugt sein sollte, wurden die Lehrerseminarien gestrichen, und beim Postwesen wurde — gegenüber der von der Kommission vorgeschlagenen Entschädigung der Kantone zu $^3/_4$ — die im Entwurf verheissene volle Entschädigung wieder hergestellt. Den 23. Juni wurde die erste Berathung des gesammten Entwurfes geschlossen und darauf, nachdem die Redaktoren das Ergebniss derselben zusammengestellt hatten, in eine zweite Berathung eingetreten, wobei insbesondere noch der Beisatz eingeschaltet wurde, dass, wenn der Reinertrag des Postwesens zu der in Aussicht gestellten vollen Entschädigung nicht hinreichen sollte, den Kantonen verhältnissmässige Abzüge zu machen seien. Nach Beendigung der beiden artikelweisen Berathungen fand am 27. Juni noch eine allgemeine Diskussion und Abstimmung über das von der Tagsatzung ausgearbeitete Bundesprojekt statt; das Ergebniss derselben bestand darin, dass die Gesandtschaften von $13^1/_2$ Ständen sich für die Annahme erklärten, mit Vorbehalt der Ratifikation durch die verfassungsmässigen Organe in ihren Kantonen, während die meisten übrigen Gesandtschaften sich auf's Referiren beschränkten und nur diejenige von Schwyz ausdrücklich für Verwerfung stimmte. Mit Rücksicht auf die immer noch günstige, jedoch bereits einer Wendung sich nähernde Lage der europäischen Dinge wurde die verhältnissmässig

*) Siehe die interessanten Berichte der Kommission, erstattet von den HH. Kern und Näff, im Abschiede der Tagsatzung von 1847/48 IV. 167—175.

kurze Frist bis zum 1. September angesetzt, binnen welcher die Kantone über die Annahme der neuen Bundesverfassung sich auszusprechen hatten.

Von grosser Wichtigkeit war nun zunächst der Entscheid des vorörtlichen Kantons Bern, dessen Gesandtschaft sich vorläufig, in Folge ihrer Instruktionen, noch nicht für die Annahme des von der Tagsatzung ausgearbeiteten Bundesprojektes hatte aussprechen können. Regierungspräsident Funk, welcher seit dem 1. Juni den Vorsitz in der Tagsatzung führte, war zwar gleich seinem Vorgänger Ochsenbein persönlich sehr für dasselbe eingenommen; im Regierungsrathe aber beschloss eine von Stämpfli und Stockmar geleitete Mehrheit von 5 Mitgliedern, beim Grossen Rathe auf Verwerfung anzutragen. Nach einer dreitägigen, lebhaften Diskussion ergab sich indessen am 16. Juli eine Mehrheit von 46 gegen 40 Stimmen im Grossen Rathe dafür, die Bundesverfassung dem Volke zur Annahme zu empfehlen. Vorangegangen war der Grosse Rath von Luzern, welcher schon am 7. sich für die Annahme ausgesprochen hatte, sowie derjenige Appenzell-Ausserrhoden's am 17.; es folgte Solothurn am 20.; Zürich am 21. mit Einmuth, Aargau am 31. Juli, Glarus, St. Gallen und Graubünden am 1., Schaffhausen am 4. August. Es war eine schöne Zeit, in welcher der neue Bund zu Stande kam: die ganze Schweiz durchwehte ein besonnener, verständiger Geist, der die grossen Fortschritte, welche der Entwurf darbot, zu würdigen wusste und sich an das praktisch Erreichbare hielt, anstatt hohlen Theorien nachzujagen oder sich ängstlich an kantonale Interessen anzuklammern. Die Volksabstimmung begann am 5. und 6. August in den Kantonen Zürich, Bern, Solothurn, Genf und Baselland; überall ergaben sich grosse Mehrheiten für die Annahme. Unter den Landsgemeinden der reindemokratischen Kantone tagte zuerst diejenige von Glarus, welche, am 13. August zahlreich versammelt, in feierlich gehobener Stimmung den neuen Bund annahm und damit zugleich bewies, dass sie historische Rechte, auf welche die kleinen Kantone sonst immer den grössten Werth gelegt hatten, dem klar erkannten Wohle des Gesammtvaterlandes zu opfern wisse. Die Landsgemeinde von Appenzell-Ausserrhoden folgte am 27. August, während dagegen am gleichen Tage Innerrhoden und die Urkantone verwarfen. Auch in Zug und Wallis

stimmte die Mehrheit des Volkes für Verwerfung; in Luzern aber stimmten 15,114 gegen 10,931 Bürger für die Annahme, und in Freiburg geschah letztere durch den grossen Rath, weil eine Volksabstimmung durch die Kantonsverfassung nicht geradezu geboten war. In Neuenburg wurde die Bundesverfassung mit 5481 gegen 296 Stimmen angenommen; ebenso in Waadt mit grosser Mehrheit. Tessin verwarf dagegen, weil es sich in seinen materiellen Interessen durch den neuen Bund benachtheiligt glaubte.

Die Tagsatzung trat am 4. September wieder in Bern zusammen. Aus den ihr mitgetheilten Verbalprozessen ergab es sich, dass die Bundesverfassung von $15^1/_2$ Kantonen (Zürich, Bern, Luzern, Glarus, Freiburg, Solothurn, Basel, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Waadt, Neuenburg und Genf) angenommen worden sei. Gestützt darauf, dass diese bedeutende Mehrheit von Ständen zugleich noch eine weit überwiegendere Mehrheit der schweizerischen Bevölkerung repräsentire, erklärte die Tagsatzung am 12. September, gleichwie ihre Vorgängerin im Jahr 1814 es gethan hatte, die Bundesverfassung als angenommen und lud die Kantone ein, sofort die ihnen treffenden Mitglieder des National- und Ständerathes zu wählen, damit die neue Bundesversammlung am 6. November zusammentreten könne. Mit Bezug auf die Nationalrathswahlen blieb den Kantonen für einmal überlassen, die Wahlkreise selbst zu bestimmen. Die Gunst der Zeit brachte es mit sich, dass alle Kantone ohne Ausnahme den Beschlüssen der Tagsatzung sich fügten und von keiner Seite mehr versucht wurde, von dem neuen Bunde sich abzusondern. Niemand dachte daran, die früher so oft aufgestellte Theorie, dass ohne die Zustimmung sämmtlicher XXII Kantone eine Revision des Bundesvertrages von 1815 unzulässig sei, nunmehr thatsächlich geltend zu machen, und das Ausland, welches früher der Schweiz das Recht bestritten hatte, die Grundlagen ihrer Verfassung von sich aus abzuändern, hatte nun übergenug mit seinen eigenen Wirren zu schaffen. Nachdem die Bundesversammlung in ihrer ersten Session nach Anleitung der neuen Verfassung den Bundesrath als leitende und vollziehende Behörde der Eidgenossenschaft eingesetzt hatte, wurde letzterer von allen auswärtigen Regierungen in dieser Stellung anerkannt. Unbeweint sanken die alte Tagsatzung und mit ihr die drei Vororte in's Grab!

Drittes Kapitel.

Die Revisionsarbeiten seit 1848.

§ 1. Die Partialrevision vom Jahr 1865/66.

Unstreitig gehören die Jahre, welche die Schweiz unter der Bundesverfassung von 1848 erlebt hat, zu den glücklichsten und ehrenvollsten in ihrer ganzen Geschichte. Vom Auslande her empfing sie immer unzweideutigere Beweise der Achtung und Anerkennung, und in ihrem Innern machte sie die grossartigsten Fortschritte in allen materiellen Verhältnissen, baute die kantonalen Verfassungen immer mehr in demokratischem Sinne aus und erfreute sich des wirksamsten Schutzes für die individuellen Rechte der einzelnen Bürger. Bei dieser Sachlage darf man sich nicht darüber wundern, dass lange Zeit in dem sonst so beweglichen Schweizervolke gar kein Bedürfniss empfunden wurde nach einer abermaligen Revision der Bundesverfassung. vielmehr der erste Anstoss dazu von Aussen her kam und einen verhältnissmässig sehr untergeordneten Punkt betraf. Bei der Bundesreform von 1848 hatte man, um ein damals in unserm Volke noch sehr verbreitetes Vorurtheil zu schonen, die schweizerischen Israeliten sowohl vom Rechte der freien Niederlassung als auch von der Gleichstellung mit andern Schweizerbürgern in der Gesetzgebung ausgeschlossen. Nun verlangte Frankreich bei Abschluss des Handelsvertrages von 1864 das Niederlassungsrecht in der Schweiz auch für diejenigen seiner Bürger, welche der mosaischen Religion angehören, und es konnte ihm diese Forderung nicht verweigert werden, wenn man nicht auf alle Vortheile, welche der Handelsvertrag der Schweiz gewährte, verzichten wollte. Man fühlte jedoch, dass es nicht angehe, den schweizerischen Israeliten Rechte, die man ihren auswärtigen Glaubensgenossen unter dem Drange der Umstände eingeräumt hatte, noch länger vorzuenthalten; bei der Ratification der Staatsverträge mit Frankreich beauftragte daher die Bundesversammlung den Bundesrath, »so bald als möglich Bericht und Antrag zu hinterbringen zu dem Zwecke, die in

den Art. 41 und 48 der Bundesverfassung gewährleisteten Rechte von dem Glaubensbekenntniss der Bürger unabhängig zu machen«. Um eine Bundesrevision, die in allen übrigen Beziehungen kaum als zeitgemäss erscheinen konnte, wenn möglich zu vermeiden, fragte der Bundesrath die Kantone an, ob sie nicht geneigt wären, von sich aus den schweizerischen Israeliten gleiche Rechte mit andern Schweizerbürgern einzuräumen; allein die Antworten lauteten keineswegs von allen Seiten entsprechend. So blieb nichts anders übrig als den Weg der Bundesrevision zu betreten, und da man doch einmal über die Aufhebung jener Ausnahmsbestimmungen das Volk entscheiden lassen musste, so ist es ganz begreiflich, dass auch noch andere Verfassungsänderungen, die sich im Laufe der Zeit als wünschenswerth dargestellt hatten, beantragt wurden, zumal eine von einem Mitgliede des Bundesrathes (Dr. Dubs) ausgegangene Broschüre, welche namentlich in der Presse lebhaft besprochen wurde, mannigfache Anregungen dafür enthielt. Der Bundesrath selbst beschränkte sich jedoch in seiner Botschaft vom 1. Juli 1865 auf folgende Anträge: 1) Gleichstellung der israelitischen, wie auch der naturalisirten*) mit andern Schweizerbürgern bezüglich der Niederlassung und in der Gesetzgebung; 2) Stimmrecht der niedergelassenen Schweizerbürger in Gemeindeangelegenheiten, soweit die niedergelassenen Kantonsbürger dasselbe besitzen; 3) Befugniss des Bundes, die Rechtsverhältnisse der Niedergelassenen zum Heimaths- und Wohnortskanton gesetzgeberisch zu regeln; 4) Befugniss des Bundes zur Erlassung eines Gesetzes**) über das schriftstellerische, künstlerische und industrielle Eigenthum (worüber der Handelsvertrag ebenfalls Bestimmungen zu Gunsten der Franzosen enthielt); 5) Kultusfreiheit nicht bloss für die »anerkannten christlichen Konfessionen«, sondern auch für »jede andere Religionsgenossenschaft innerhalb der Schranken der Sittlichkeit und staatlichen Ordnung«; 6) ausdrückliche Zusicherung des Rechtes freier Gewerbsübung für den Schweizerbürger; 7) unbeschränkte Befugniss des Bundes in der Festsetzung von Mass

*) So nannte die Bundesverfassung von 1848 in Art. 41 und 64 geborne Ausländer, welche in einem Kanton das Bürgerrecht erlangt hatten.

**) Ein Konkordat »über den Schutz des schriftstellerischen und künstlerischen Eigenthums«, welchem 15 Kantone beigetreten sind, besteht seit dem 15. Juli 1854.

und Gewicht, in der Meinung, dass das reine Metersystem soll eingeführt werden können; 8) Kompetenz des Bundes zu Erlassung eines Handelsgesetzbuches.

Die Botschaft des Bundesrathes ging an die von den beiden gesetzgebenden Räthen niedergesetzten Kommissionen, welche im Laufe des Monats September in einlässlichen Berathungen sich mit der Revisionsfrage beschäftigten. Es wurden in diesen Kommissionen eine Menge von Anträgen gestellt, welche zwar gründlich diskutirt wurden, aber zuletzt keine Mehrheit auf sich zu vereinigen vermochten. Neben den Vorschlägen des Bundesrathes, denen grösstentheils beigepflichtet wurde, erwähnen wir folgende Mehrheitsanträge der Kommissionen: a) beide Kommissionen wollten die Glaubensfreiheit unverletzlich erklären und festsetzen, dass um des Glaubensbekenntnisses willen Niemand in den bürgerlichen oder politischen Rechten beschränkt werden dürfe; b) die nationalräthliche Kommission wollte den Geistlichen die Wählbarkeit in den Nationalrath öffnen und die Freizügigkeit der wissenschaftlichen Berufsarten durch ein Bundesgesetz regeln; c) die ständeräthliche Kommission hingegen verlangte eine ganz kurze und möglichst unbeschränkte Fassung des Niederlassungsartikels, unbedingtes Stimmrecht der Niedergelassenen in kantonalen Angelegenheiten, ausdrückliche Anerkennung des Rechtes, in allen Kantonen Liegenschaften zu erwerben für jeden Schweizerbürger, Regelung der Kantonsverweisungen durch ein Bundesgesetz, Ermächtigung des Bundes, gegen Lotterien und Hazardspiele einzuschreiten, theilweise Uebertragung der Rekurse *) an das Bundesgericht.

Die Bundesversammlung widmete der Partialrevision der Bundesverfassung vom 23. Oktober bis 19. November 1865 die verhältnissmässig lange Zeit von vier Wochen. Es wurden auch hier eine Menge von Vorschlägen gemacht, die nicht durchdrangen; das nämliche Schicksal theilten einzelne Anträge des Bundesrathes und der Kommissionen. Das Schlussergebniss der Berathungen bestand

*) Dieser kurze und allgemeine Ausdruck war allmählig in Uebung gekommen für die an den Bundesrath und die Bundesversammlung gelangenden Beschwerden über Verletzung der Bundesverfassung, der Bundesgesetze, der eidgenössischen Konkordate, der Staatsverträge mit dem Auslande und der Kantonsverfassungen.

darin, dass folgende neun Amendements zur Bundesverfassung der Volksabstimmung unterstellt werden sollten:

I. Art. 37 erhält die allgemeine Fassung: »Die Festsetzung von Mass und Gewicht ist Bundessache.«

II. In Art. 41 (Niederlassung) und 48 (Gleichstellung in der Gesetzgebung) soll die Beschränkung auf Schweizer christlicher Konfession wegfallen; ebenso in Art. 41 das Erforderniss eines Ausweises über die erforderlichen Mittel zur Ernährung, sowie der Zusatz, nach welchem naturalisirte Schweizer die Bescheinigung beizubringen hatten, dass sie wenigstens 5 Jahre lang im Besitze eines Kantonsbürgerrechtes sich befinden.

III. Art. 41 Ziff. 4 ist dahin abzuändern, dass in Betreff des Stimmrechts in Gemeindeangelegenheiten der niedergelassene Schweizerbürger dem niedergelassenen Kantonsbürger gleichzuhalten sei.

IV. Art. 41 erhält folgende Schlussbestimmung: »der Bundesgesetzgebung wird vorbehalten, zu bestimmen, ob die Gesetze des Heimath- oder diejenigen des Niederlassungskantons für die Besteuerung, sowie für die Regelung der civilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen massgebend sein sollen.«

V. In Art. 42 ist die Bestimmung zu streichen, nach welcher den Niedergelassenen das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten erst nach einem Aufenthalte von zwei Jahren eingeräumt werden muss; sie sollen also dasselbe vom Tage der Niederlassung an ausüben mögen.

VI. Art. 44 erhält folgende Fassung: »die Glaubensfreiheit ist unverletzlich. Um des Glaubensbekenntnisses willen darf Niemand in den bürgerlichen oder politischen Rechten beschränkt werden. Die freie Ausübung des Gottesdienstes ist den anerkannten christlichen Konfessionen, sowie innerhalb der Schranken der Sittlichkeit und staatlichen Ordnung auch jeder andern Religionsgenossenschaft im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet.« Das letzte Lemma bleibt unverändert.

VII. Durch einen neuen Artikel soll die Bundesgesetzgebung ermächtigt werden, »einzelne Strafarten als unzulässig zu erklären«. (Man dachte dabei, neben den in den Anträgen der

ständeräthlichen Kommission berührten Kantonsverweisungen, hauptsächlich an die Prügelstrafe, — veranlasst durch einen im Kanton Uri vorgekommenen Fall, der damals viel Aufsehen erregte.)

VIII. Durch einen fernern neuen Artikel soll der Bund befugt erklärt werden, »gesetzliche Bestimmungen zum Schutze des schriftstellerischen, künstlerischen und industriellen Eigenthums zu erlassen«.

IX. Endlich soll durch einen neuen Artikel dem Bunde das Recht zugesichert werden, »gesetzliche Bestimmungen gegen den gewerbsmässigen Betrieb von Lotterie- und Hazardspielen auf dem Gebiete der Eidgenossenschaft zu erlassen«.

Man sieht aus dieser Zusammenstellung der Revisionsanträge, welche an's Volk gebracht wurden, dass man im Jahr 1865 noch mit äusserster Pietät gegen die in ihren Grundzügen als trefflich anerkannte Bundesverfassung von 1848 zu Werke ging.

Nichts Wesentliches in derselben wurde in Frage gestellt; man begnügte sich, einzelne kleine Unebenheiten, welche sie enthielt, auszufeilen, insbesondere einige obsolet gewordene Bestimmungen zu streichen und dafür einige fühlbar gewordene Lücken zu ergänzen. Die weitergehenden Aenderungen, welche die ständeräthliche Kommission im Niederlassungs- und Rekurswesen vorgeschlagen hatte, waren fallen gelassen worden; auch der bundesräthliche Antrag den Bund zur Erlassung eines Handelsgesetzbuches kompetent zu erklären, hatte nicht genügende Unterstützung gefunden. Mit möglichster Schonung des Bestehenden und mit Ausnahme des unter Ziffer VII erwähnten Antrages — auch mit möglichster Achtung vor der Kantonalsouveränetät war man bei dieser partiellen Bundesrevision verfahren; man durfte daher wohl der Hoffnung sich überlassen, dass bei der Abstimmung über die einzelnen Artikel die Mehrzahl derselben vom Schweizervolke und von den Kantonen würden angenommen werden. Allein zu den ewigen Gegnern des Fortschrittes, die in jeder, auch noch so unerheblichen Neuerung eine Religionsgefahr erblicken, gesellten sich andere Faktoren, welche mit an der Verwerfung arbeiteten. Die Annahme des französischen Handelsvertrages, bei welcher die Bundesverfassung eine Auslegung erhalten hatte, die nicht Jedermann einleuchtete, hatte mannigfache Missstimmung erregt, welche von der sogenannten demokratischen Opposition, die damals in mehrern grössern

Kantonen im Werden begriffen war, benutzt wurden, um die »Erweiterung der Volksrechte« auch in Bundessachen zu verlangen. Zugleich hatte es sich bereits unzweideutig gezeigt, dass von den verschiedenen Eisenbahnübergängen über die Alpen, mit denen man sich damals lebhaft beschäftigte, das Projekt eines Gotthardtunnels am meisten Anklang und Unterstützung bei den Bundesbehörden finden werde; daher zeigte sich in den östlichen Kantonen, Graubünden und St. Gallen, ein grosses Misstrauen gegen Alles, was von Bern herkam. Rechnet man dazu noch Unzufriedenheit mit den kantonalen Regierungen, welche da und dort den Ausschlag gab, sowie mannigfache Missverständnisse, welche bei einer Volksabstimmung über Vorschläge, die nicht gerade ein durchschlagendes Interesse haben, niemals ganz zu vermeiden sind; so hat man die Erklärung für das auffallende Resultat, welches die auf den 14. Januar 1866 angesetzte Abstimmung des Schweizervolkes ergab. Von den neun Revisionsvorschlägen wurden nämlich in dieser Abstimmung sieben verworfen und bloss die beiden ersten angenommen, nämlich der erste, betreffend Mass und Gewicht, mit der geringen Mehrheit von 159,202 gegen 156,396 Stimmen, und der zweite, betreffend Gleichstellung der Schweizer in Bezug auf Niederlassung und Gesetzgebung, sowie Weglassung einiger anderer Bestimmungen im Niederlassungsartikel, mit der ansehnlichen Mehrheit von 170,032 gegen 149,401 Stimmen. Was hingegen die Abstimmung der Kantone betrifft, so erhielt der erste Revisionspunkt bloss $9\frac{1}{2}$ Standesstimmen; der zweite hingegen wurde von der knappen Mehrheit von $12\frac{1}{2}$ Ständen (Zürich, Obwalden, Glarus, Freiburg, Solothurn, Basel, Schaffhausen, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Neuenburg und Genf) genehmigt. Das Schlussergebniss der Revision bestand also darin, dass

a) die Beschränkung des Niederlassungsrechtes, sowie der Gleichstellung in der Gesetzgebung und im gerichtlichen Verfahren auf Schweizerbürger »christlicher Konfession« fallen gelassen,

b) die in Art. 41 der Bundesverfassung enthaltene Ausnahmsbestimmung, betreffend die naturalisirten Schweizer, sowie das Requisit eines Ausweises darüber, dass der Niederlassungs-

bewerber durch Vermögen, Beruf und Gewerbe sich und seine Familie zu ernähren im Stande sei, gestrichen wurde.*)

Konnte man auch im Hinblicke auf die vorausgegangenen langen Verhandlungen und die vielfachen Verbesserungswünsche, welche aufgetaucht waren, mit Recht sagen, dass der Berg eine Maus geboren habe, so kann doch dem Volksentscheide das Verdienst nicht abgesprochen werden, dass er mit richtigem Takte herausfand, es bedürfe vor Allem aus das, in Folge des französischen Handelsvertrages unhaltbar gewordene Verhältniss der schweizerischen Israeliten einer Remedur, während die andern Revisionsvorschläge, als weniger dringlich oder von geringerm allgemeinem Interesse, vielleicht besser verschoben würden bis zu dem Zeitpunkte, wo eine durchgreifendere Bundesrevision als angezeigt erscheine.

§ 2. Die misslungene Bundesrevision von 1872.

Hatte auch nur einer der vorgeschlagenen Revisionspunkte bei der Abstimmung vom 14. Januar 1866 die erforderliche Doppelmehrheit des Schweizervolkes und der Kantone erhalten, so enthielten doch mehrere der übrigen Vorschläge, auf welche sich zum Theil sehr ansehnliche Minderheiten vereinigt hatten, einen fortwährenden Anstoss zu neuen Revisionsversuchen in sich. Wir rechnen dahin namentlich die Anträge, welche sich auf die Erweiterung und festere Normirung der Rechte der Niedergelassenen, sowie der Glaubens- und Kultusfreiheit, ferner auf die Einführung des metrischen Mass- und Gewichtsystems und auf bundesgesetzliche Anerkennung des Autorrechtes bezogen hatten. Bei diesen bescheidnen Wünschen blieben indessen die Revisionsfreunde nicht stehen, sondern unter dem frischen Eindrucke der Umgestaltung, welche der glänzende Erfolg der preussischen Waffen im Sommer 1866 im benachbarten Deutschland herbeigeführt hatte, ertönte in den meisten Kantonen der deutschen Schweiz immer lauter und vernehmlicher der Ruf nach »Einem Recht und Einer Armee«. Was das Militärwesen betrifft, so hatte der Feldzug in Deutschland gezeigt, dass die Gegenwart nicht bloss an die Bewaffnung, für deren zeitgemässe Vervollkommnung die Schweiz sofort grosse

*) Vgl. Bundesblatt 1865 III. 33—59, 608—635, 641—671, 813—822. IV. 1—5. 1866 I. 117—127, 285—286.

Opfer brachte, sondern auch an die Zahl und die Ausbildung eines Heeres Anforderungen stellt, welchen die schweizerische Armee — trotz unleugbarer grosser Fortschritte, welche sie seit 1848 gemacht — nicht zu entsprechen vermochte. Die von vielen Seiten lebhaft gewünschte Uebernahme des Infanterie-Unterrichtes durch den Bund konnte zwar ohne Bundesrevision, auf dem Wege der Gesetzgebung in's Werk gesetzt werden; dagegen bot, wie sich bei der Entwerfung eines neuen Organisationsgesetzes durch das eidgenössische Militärdepartement ergab, das durch die Bundesverfassung aufgestellte Skalasystem, wonach jeder Kanton bloss gewisse Prozente der Bevölkerung zum Bundesheere zu stellen hatte und daher die Dienstzeit und die Ausbildung der Mannschaft in den einzelnen Kantonen eine sehr verschiedene war, grosse Schwierigkeiten für eine rationelle Verbesserung unserer militärischen Einrichtungen dar. Daher wurde eine Vereinheitlichung unsers Heerwesens namentlich in dem Sinne verlangt, dass das Bundesheer, in welches auch die Landwehr einzubeziehen wäre, aus allen Schweizern bestehen sollte, welche sich in dem durch die Bundesgesetzgebung festzustellenden Alter befinden, und dass alsdann auch für die Bildung taktischer Einheiten die Kantonsgränzen nicht mehr unbedingt massgebend sein sollten. Was die Rechtseinheit betrifft, so wurde das Bedürfniss gemeinschaftlicher Gesetze wenigstens für alle Verkehrsmaterien immer lebhafter empfunden, je mehr einerseits die Eisenbahnen die Bewohner der verschiedenen Kantone in tägliche Berührung mit einander brachten und einen früher nicht geahnten Waarenaustausch vermittelten, anderseits die vielen Rekurse, welche die Bundesbehörden zu entscheiden hatten, die Uebelstände, welche sich aus der Verschiedenartigkeit der kantonalen Gesetzgebungen ergaben, Jedermann klar vor Augen legten. Auch hier konnte das Vorgehen Deutschlands, welches schon früher ein gemeinschaftliches Wechsel- und Handelsrecht erlangt hatte und nun in Folge seiner Umgestaltung auch ein gemeinsames Strafrecht, Obligationenrecht und gerichtliches Verfahren erlangen sollte, nicht ohne bedeutenden Eindruck wenigstens auf die deutsch-schweizerischen Kantone bleiben. Während früher, in Folge einer im Nationalrathe gestellten Motion, bloss die Aufstellung eines schweizerischen Handelsgesetzbuches auf dem Konkordatswege beabsichtigt war, begnügte sich eine Konferenz

von Kantonsabgeordneten, welche den 4. Juli 1868 zusammentrat, hiemit nicht mehr, sondern forderte den Bundesrath auf, ein allgemeines Obligationenrecht, wie auch ein Konkurs- und Betreibungsgesetz für die ganze Schweiz ausarbeiten zu lassen. Da jedoch hiebei immer der Weg der freien Vereinbarung zwischen den Kantonen vorausgesetzt war, welcher nach bisherigen Erfahrungen nur sehr langsam, vielleicht niemals vollständig zum gewünschten Ziele führen könnte, so fand sich der schweizerische Juristenverein in seiner Versammlung zu Solothurn am 28. September gleichen Jahres veranlasst, die Initiative zu einer Bundesrevision in dem Sinne zu ergreifen, »dass dem Bunde das Recht eingeräumt werde, über einzelne Theile des Civilrechtes und Civilprozesses für die ganze Schweiz verbindliche Gesetze zu erlassen«. Der Nationalrath überwies diese Petition am 19. Dezember dem Bundesrathe zur Berichterstattung; allein letzterer fand den Zeitpunkt zu Anbahnung einer Revision noch nicht geeignet und beschloss daher am 22. Februar 1869, den Gegenstand bis nach den bevorstehenden Erneuerungswahlen zu verschieben.*) Im Jahreslaufe kamen nun aber eine Reihe von Thatsachen hinzu, welche die ernste Anhandnahme der Revisionsfrage immer mehr als unerlässlich erscheinen liessen. Der Grosse Rath des Kantons Aargau unterstützte die Eingabe des Juristenvereins, indem er auf die Wünschbarkeit eines gemeinsamen schweizerischen Civilrechtes hinwies;**) in einer Anzahl von Kantonen (Zürich, Bern, Luzern, Solothurn, Aargau, Thurgau) wurde die Volksabstimmung über Gesetze, zum Theil auch die Wahl der Regierungen durch's Volk eingeführt und damit der Uebergang von der repräsentativen zur reinen Demokratie gemacht; die Abgeordneten zur Bundesversammlung beriethen in Privatbesprechungen die Zielpunkte einer kräftigen Bundesrevision; endlich wurde nach den im Spätherbst 1869 stattgefundenen Erneuerungswahlen, in Folge fruchtloser Verhandlungen über ein Ehekonkordat, von einem Waadtländer Abgeordneten im Nationalrathe eine Motion auf bundesgesetzliche Regulirung verschiedener eherechtlicher Verhältnisse gestellt.***) Die revisionsfreundliche Mehrheit in den beiden Räthen benutzte diesen Anlass,

*) Bundesblatt 1869 I. 65, 102, 269.
**) Bundesblatt 1870 II. 116.
***) Ebenda I. 30

um den Bundesrath einzuladen, auf die nächste Sommersitzung zu begutachten, »in welcher Weise die Bundesverfassung zu revidiren sei, um sowohl die Zwecke der Motion zu erreichen, als auch überhaupt die Bundesverfassung mit den Zeitbedürfnissen in Einklang zu bringen«.

Der Bundesrath entsprach diesem Auftrage unterm 17. Juni 1870 durch eine gediegene Berichterstattung, welche sich auf vorausgegangene sehr einlässliche Berathungen gründete. Unsers Erachtens hatte der Bundesrath darin vollkommen Recht, dass er nicht eine Totalrevision der Bundesverfassung einleitete, welche im Grunde von Niemandem verlangt wurde, sondern sich auf diejenigen Punkte beschränkte, auf welche die Wünsche der Revisionsfreunde vorzugsweise gerichtet waren; doch glauben wir, dass er in einzelnen Punkten diesen Wünschen nicht hinlänglich entgegenkam, dadurch einer bedeutenden Opposition rief und somit auch nicht ohne Schuld daran war, dass die Revision nachher nicht ganz in's richtige Fahrwasser gelangte. Als die gelungensten Parthien der bundesräthlichen Botschaft dürfen wohl diejenigen bezeichnet werden, welche die kirchlichen Verhältnisse und das Recht zur Ehe betrafen; die hierauf bezüglichen Anträge, auf welche das gleichzeitige vatikanische Konzil und die dagegen sich erhebende Opposition nicht ohne Einfluss geblieben waren, erlitten nachher in der Bundesversammlung die geringsten Abänderungen. Auch von dem Antrage, welcher sich auf die Organisation des Bundesheeres bezog, kann gesagt werden, dass er so ziemlich den bisher geäusserten Wünschen entsprach; dagegen war dieses entschieden nicht der Fall bei der Rechtseinheit, indem die Erlassung von Bundesgesetzen als obligatorisch bloss vorgeschrieben war für die Rechtsverhältnisse des Transportes und der Spedition, für die Viehwährschaft *) und für das Autorrecht, daneben als fakultativ für das Obligationen-, Konkurs- und Betreibungsrecht. Vielfachen Tadel fand auch, dass der Bundesrath dem demokratischen Zuge der Zeit nicht gefolgt war und weder ein Veto noch ein Referendum vorgeschlagen hatte; die Botschaft rechtfertigte diess damit, dass nach den Grundlagen, auf denen

*) Ein Konkordat über »Bestimmung und Gewähr der Viehhauptmängel« besteht seit dem 21. Juni 1854 und es sind derselben 14 Kantone beigetreten

unser Bundesstaat beruht, ein Weiterzug von der Bundesversammlung nur an das Volk und die Kantone zugleich geschehen könnte und über den Werth einer derartigen Einrichtung die Ansichten noch zu sehr getheilt seien. Auch die Ansichten des Bundesrathes betreffend das Niederlassungswesen, obschon sie nicht bloss die Vorschläge von 1865 wiederholten, sondern noch etwas weiter gingen, genügten doch nicht mehr den entschiedenen Revisionsfreunden, welche auch hier vielleicht nur zu sehr von den Neuerungen in Deutschland sich beeinflussen liessen. Aus den Revisionspunkten von 1865 war ferner herübergenommen derjenige über Mass und Gewicht, aus den damals in Minderheit gebliebenen Anträgen derjenige betreffend theilweise Uebertragung der Rekursentscheide an das Bundesgericht, sowie derjenige betreffend Zulassung der Geistlichen in den Nationalrath. Dem Art. 29 wollte der Bundesrath eine erweiterte Fassung geben, welche, wie schon 1865, wesentlich die freie Berufs- und Gewerbsausübung in der ganzen Schweiz im Auge hatte, mit Vorbehalt von Patenten für die wissenschaftlichen Berufsarten, deren Erwerbung jedoch bundesgesetzlich geregelt werden sollte. Endlich wurde auch ein neuer Artikel vorgeschlagen, welcher dem Bunde das Recht einräumte, »gesetzliche Bestimmungen zu erlassen zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Gebirgswaldungen in den Wassergebieten der Flüsse und Wildbäche, deren Eindämmung und Verbauung unter Beihülfe der Eidgenossenschaft stattgefunden hat oder stattfinden wird«. Dieser letztere Artikel war wesentlich veranlasst durch die grossen Ueberschwemmungen, welche im Herbst 1868 in den meisten Gebirgskantonen grossen Schaden verursacht, aber auch zu reichlichen Beisteuern aus der ganzen Schweiz und selbst vom Auslande her Veranlassung gegeben hatten.*)

Kaum hatten die beiden gesetzgebenden Räthe, an welche die Botschaft des Bundesrathes gelangte, zu Prüfung derselben am 12. und 20. Juli ihre Kommissionen bestellt, so brach der grosse deutsch-französische Krieg aus, welcher nicht bloss mit dem Sturze seines Urhebers, Napoleons III., sondern auch mit einer empfindlichen Demüthigung und Schwächung des lange Zeit übermüthige

*) Bundesblatt 1870 II. 665 ff.

Frankreichs endigte, der Schweiz aber für die Wahrung ihrer Neutralität die grössten und empfindlichsten Opfer auferlegte. Während mehr als sechs Monaten war die allgemeine Aufmerksamkeit nur nach dem Auslande und auf die welterschütternden Ereignisse gerichtet, welche in grösserer oder geringerer Nähe an uns vorübergingen; zuletzt nahm noch die Internirung einer flüchtigen französischen Armee auf schweizerischem Gebiete die Thätigkeit der Behörden und die Theilnahme des Volkes vorzugsweise in Anspruch. Das war keine Zeit, um an dem schwierigen Werke einer Bundesrevision zu arbeiten, welche unter allen Umständen grössere Dimensionen annehmen musste als diejenige von 1865. Man war daher allgemein damit einverstanden, dass die aus 19 Mitgliedern bestehende nationalräthliche Kommission, nachdem sie für die Vorbereitung der Geschäfte Sektionen aus ihrer Mitte bezeichnet hatte, ihre Sitzungen allmählig bis zum 27. Februar 1871 hinausschob. Indessen blieb der grosse Krieg, welcher an unseren Gränzen vorübergegangen war, nicht ohne Einfluss auf den Gang der Revisionsberathungen. Die ausserordentliche Entfaltung militärischer Kräfte, welche auf deutscher Seite erfolgte, und die Vortrefflichkeit ihrer Organisation, die sich während des ganzen Feldzuges bewährte, musste der Schweiz lebhaft vor Augen führen, wie viel ihr in dieser Beziehung noch zu leisten übrig bleibe, und die vielen Mängel, welche die kantonalen Truppen, ihre Ausrüstung und Bekleidung bei der Gränzbesetzung zeigten, mussten auf die Idee einer möglichst vollständigen und durchgreifenden Centralisation des Militärwesens hinleiten. Aber auch für andere centralistische Bestrebungen auf dem Gebiete des Rechts und der Verwaltung gewährte das deutsche Reich, welches erst durch den letzten Krieg zu einem einheitlichen, bis an unsre Gränzen sich erstreckenden Staatskörper herangewachsen war, ein Vorbild, welches uns zeigte, dass in der Gegenwart eine Nation nur durch möglichste Zusammenfassung ihrer Kräfte ihren Rang im europäischen Staatensysteme behaupten kann.

Während dem Bundesrathe, als er seine Botschaft ausarbeitete, nur sehr wenige, die Bundesrevision beschlagende Petitionen von Bürgern, Vereinen und Korporationen vorlagen, waren dagegen der nationalräthlichen Kommission, als sie am 27. Februar 1872 zusammentrat, eine grosse Anzahl derartiger Eingaben zugegangen.

Diese Thatsache, in Verbindung mit den weitgehenden Anträgen, welche die Sektionen vorlegten, mag es entschuldigen, dass die Kommission am 28. Februar den Beschluss fasste, die ganze Bundesverfassung zu durchgehen und bei jedem einzelnen Artikel zu untersuchen, ob er der Revision bedürfe. Dieser Beschluss führte mit Nothwendigkeit zu einer Totalabstimmung über die revidirte Verfassung und damit auch zum erstmaligen Scheitern des grossartig angelegten Revisionswerkes; doch geben wir zu, dass es der später gelungenen Bundesrevision von 1874 wesentlich vorgearbeitet hat.

Die wichtigern Berathungen der nationalräthlichen Kommission begannen am 3. März, als sie auf das Militärwesen eintrat. Es wurde hier eine ziemlich vollständige Centralisation beschlossen: von den Kontingenten der Kantone wurde ganz abgesehen und einfach festgesetzt, dass das Bundesheer aus der gesammten dienstpflichtigen Mannschaft vom 20. bis zum 44. Altersjahr bestehe; die Kosten des Unterrichtes, der Bewaffnung und Ausrüstung sollte der Bund tragen und bloss diejenigen der Bekleidung sollten den Kantonen verbleiben; das Kriegsmaterial der Kantone in dem durch die bisherigen Gesetze vorgeschriebenen Bestande sollte unentgeldlich auf den Bund übergehen; für die Benutzung der militärischen Gebäude und Waffenplätze dagegen sollte er den Kantonen Entschädigung bezahlen. Um die bedeutenden Mehrausgaben, welche durch diese Beschlüsse dem Bunde erwachsen mussten, zu decken, liess die Kommission dann die Zoll- und Postentschädigungen an die Kantone dahin fallen, mit einzigem Vorbehalte einer Entschädigung für den Unterhalt internationaler Alpenstrassen an die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis. Die Bedingungen des Erwerbes und Entzuges der Niederlassung wurden wesentlich vereinfacht und das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten den Niedergelassenen insoweit eingeräumt als es für die Kantonsbürger bestehe und als die Niedergelassenen mit in Besteuerung gezogen werden. In Bezug auf die civilrechtlichen Verhältnisse und die Besteuerung sollte der Niedergelassene unter der Gesetzgebung seines Wohnortes stehen. Durch zwei neue Artikel wurde dem Bunde das Recht eingeräumt, die Gewerbepolizei (inbegriffen die Fabrikverhältnisse), sowie das Bankwesen einheitlich zu regeln. Der Art. 58 der Bundesverfassung von 1848 wurde

dahin vervollständigt, dass den Mitgliedern des Jesuitenordens und der ihm affiliirten Gesellschaften auch jede individuelle Wirksamkeit in Kirche und Schule untersagt sei; zugleich wurde der Zusatz beigefügt: »die Neugründung oder Wiederherstellung von Klöstern ist unzulässig«. Bei Art. 54 wurde die Todesstrafe im Allgemeinen abgeschafft und der Bundesgesetzgebung vorbehalten, auch andere Strafen als unzulässig zu erklären. Die Rechtseinheit betreffend, wurde der Bund befugt erklärt, das Civil- und Strafrecht, sowie den Prozess ganz oder theilweise in den Bereich seiner Gesetzgebung zu ziehen, jedoch in der Meinung, dass derartige Gesetze der Abstimmung des Volkes und der Kantone zu unterstellen seien. Andere Gesetzesvorschläge sollten der nämlichen Abstimmung unterstellt werden, wenn die beiden Räthe es beschliessen; zudem wurde eine Volksinitiative angenommen in dem Sinne, dass, wenn 50,000 Bürger die Abänderung oder Aufhebung eines bestehenden oder die Erlassung eines neuen Bundesgesetzes verlangen, die Bundesversammlung entweder von sich aus entsprechen oder das Volk und die Kantone darüber abstimmen lassen solle. Würde in letzterm Falle die Mehrheit beider Faktoren sich dafür aussprechen, so habe die Bundesversammlung einen Gesetzesvorschlag auszuarbeiten und dem Volke und den Kantonen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Mit Bezug auf das Bundesgericht sprach sich die Kommission für den Ausschluss der Mitglieder der beiden gesetzgebenden Räthe von demselben aus und genehmigte neben der vom Bundesrathe beantragten Kompetenzerweiterung die fernere, dass auch Klagen von Korporationen oder Privaten gegen eine Kantonsregierung, sowie Streitigkeiten zwischen Korporationen und Privaten verschiedener Kantone an's Bundesgericht gezogen werden können, wenn eine Parthei es verlange und der Streitgegenstand von erheblichem Werthe sei. Endlich wurde noch ein neuer Artikel angenommen, durch welchen die Errichtung von Spielbanken untersagt wurde.

Nach dieser ersten Berathung der Bundesverfassung vertagte sich die Kommission vom 18. März auf den 17. April, um alsdann die ihr vorzulegenden Redaktionen zu genehmigen. Bei diesem Anlasse nun beschloss die Kommission, im Militärwesen auch noch die Kosten der Bekleidung auf den Bund zu übertragen, wogegen ihm die Kantone die bis dahin von ihnen bezogene Militärpflicht-

ersatzsteuer abtreten sollten. Ferner wurde nun das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten, welches den Niedergelassenen zustehen sollte, an keine weitere Bedingung geknüpft als an einen bloss dreimonatlichen Aufenthalt in der Gemeinde; auch sollten die politischen und bürgerlichen Rechte der blossen Aufenthalter ohne Niederlassung bundesgesetzlich geregelt werden. Was die Rechtseinheit anbelangt, so wurde nun dem Bunde definitiv das Gesetzgebungsrecht eingeräumt über das Obligationenrecht mit Einschluss des Handels- und Wechselrechts, sowie der Vorschriften über die Handlungsfähigkeit, ferner über das Eherecht, den Wohnsitz, die Führung der Civilstandsregister, das Betreibungs- und Konkursrecht. Daneben sollte der Bund befugt sein, seine Gesetzgebung noch auf andere Theile des Civilrechts, des Strafrechts und des Prozesses auszudehnen. Alle diese Rechtsgesetze aber sollten der Abstimmung des Volkes und der Kantone unterliegen.

Die ständeräthliche Kommission, welche hierauf vom 9. bis zum 19. Mai tagte, schloss sich im Grossen und Ganzen dem Standpunkte einer durchgreifenden Revision an, welchen die nationalräthliche Kommission eingenommen hatte. Die Abänderungen, welche sie an den Anträgen der letztern beschloss, waren im Allgemeinen mehr formeller als materieller Natur; von grösserer Tragweite waren bloss folgende: 1) Betreffend das Stimmrecht der Niedergelassenen in Gemeindeangelegenheiten, wurde, gegenüber dem letztern Beschlusse der nationalräthlichen Kommission, der frühere Antrag derselben (siehe oben Seite 147) wieder aufgenommen. 2) Angesichts der Sachlage, welche die Proklamation der päpstlichen Unfehlbarkeit in der katholischen Kirche geschaffen, fand man für angemessen, in Art. 44 der Bundesverfassung einzuschalten, dass der Bund nicht bloss für Handhabung der öffentlichen Ordnung und des Friedens unter den Konfessionen, sondern auch »gegen Eingriffe kirchlicher Behörden in die Rechte der Bürger und des Staates« die geeigneten Massnahmen treffen möge. 3) Dagegen wurde das Verbot der Errichtung oder Wiederherstellung von Klöstern fallen gelassen. 4) Statt eines Bundesgesetzes über die Gewerbepolizei im Allgemeinen sollte nur ein solches über die Fabrikpolizei verlangt werden. 5) Bei der Rechtseinheit wurde das geforderte Gesetz über den »Wohnsitz« weggelassen und dagegen ein solches über das »Urheberrecht an

Werken der Litteratur und Kunst« aufgenommen. 6) Anstatt eines obligatorischen Referendums über die Rechtsgesetze wurde ein bloss fakultatives Referendum über alle Bundesgesetze, sowie über Bundesbeschlüsse, welche für Unterstützung öffentlicher Werke eine Ausgabe von mehr als einer Million Franken verfügen, in dem Sinne beantragt, dass eine Abstimmung des Volkes und der Kantone stattfinden müsse, sofern fünf Kantone oder 50,000 Schweizerbürger es verlangen. Die Volksinitiative wurde fallen gelassen. 7) Beim Militärwesen wurden die Kontingente der Kantone in dem Sinne wiederhergestellt, dass so viel als möglich die Truppen jedes Kantons taktische Einheiten oder Bruchtheile von solchen bilden sollten; ferner wurde festgesetzt, dass die Ausführung des Militärgesetzes in den Kantonen den kantonalen Behörden unter Aufsicht des Bundes überlassen bleiben solle; endlich sollte die Frage, ob für die militärischen Gebäude und Waffenplätze Entschädigung zu leisten sei, der Bundesgesetzgebung vorbehalten bleiben. 8) Um den Bedenken, welche gegen das vorgeschlagne neue Finanzsystem erhoben wurden, zu begegnen, wurde dem Bunde das Recht eingeräumt, nöthigenfalls anch eine Tabaksteuer einzuführen. 9) Die gänzliche Abschaffung der Todesstrafe wurde nicht genehmigt. 10) Beim Bundesgerichte wurde erkannt, dass Streitigkeiten zwischen Kantonen einerseits, Privaten und Korporationen anderseits auch in dem Falle, wenn letztere Beklagte sind, an dasselbe sollen gezogen werden dürfen. *)

Nachdem die beiden Kommissionen schon im Frühling 1871 ihre Anträge festgestellt hatten, trat die Bundesversammlung selbst erst am 6. November in die Berathung der Bundesrevision ein, welche mit geringen Unterbrechungen bis zum 5. März 1872 dauerte. Die wichtigern neuen Anträge, welche in den Verhandlungen der beiden Räthe zu Tage gefördert wurden und die Mehrheit erhielten, sind folgende: Die, durch eine Petition des schweizerischen Lehrervereins veranlasste Aufstellung einiger Garantien für einen genügenden Primarschulunterricht in den Kantonen; die Bestimmung, nach welcher der Bund für die Erhaltung der Fischerei, des Hochwildes und der Vögel sorgen sollte; die in Aussicht genommene Aufhebung der Konsumogebühren (Ohmgelder und Oktrois)

*) Vergl. die gedruckten Protokolle der beiden Kommissionen.

innerhalb zwanzig Jahren; die Ausdehnung der Bundesgesetzgebung auf das gesammte Civilrecht und den Civilprozess, fakultativ auch auf das Strafrecht und den Strafprozess; das Verbot körperlicher Strafen, sowie des Schuldverhaftes; die bundesgesetzliche Regelung der Ertheilung des Bürgerrechtes an Ausländer, sowie der Verzichtleistung auf das schweizerische Bürgerrecht; die blosse Volksabstimmung über Bundesgesetze und Beschlüsse anstatt der Abstimmung von Volk und Kantonen; endlich die Uebertragung von Kompetenzkonflikten zwischen dem Bunde und den Kantonen, sowie von staatsrechtlichen Streitigkeiten zwischen den Kantonen an das Bundesgericht, dessen Organisation nun gänzlich der Gesetzgebung zugewiesen wurde.

Der Entwurf einer neuen Bundesverfassung vom 5. März 1872, welcher als ein Ganzes dem Volke und den Kantonen zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt wurde, enthielt nun im Einzelnen folgende Abänderungen der Bundesverfassung von 1848:

1) Art. 12 erhielt folgenden Zusatz: »Im schweizerischen Heere dürfen weder Orden getragen noch von auswärtigen Regierungen verliehene Titel geltend gemacht werden. Das Annehmen solcher Auszeichnungen ist allen Offizieren, Unteroffizieren und Soldaten untersagt«.

2) In Art. 18 wurde folgender Zusatz angebracht: »Wehrmänner, welche in Folge des eidgenössischen Militärdienstes ihr Leben verlieren oder dauernden Schaden an ihrer Gesundheit erleiden, haben für sich oder ihre Familien, im Falle des Bedürfnisses, Anspruch auf Unterstützung des Bundes«.

3) Die Art. 19 und 20 (Militärwesen) erhielten folgende neue Fassung: 19. »das Bundesheer besteht aus der gesammten, nach der eidgenössischen Gesetzgebung dienstpflichtigen Mannschaft. In Zeiten der Gefahr kann der Bund auch über die nicht zum Bundesheere gehörende Mannschaft und über die übrigen Streitmittel der Kantone verfügen. Die Kantone verfügen über die Wehrkraft ihres Gebietes, soweit sie nicht durch verfassungsmässige oder gesetzliche Anordnungen des Bundes beschränkt sind.« 20. »Die Organisation des Bundesheeres ist Gegenstand der Bundesgesetzgebung. Soweit nicht militärische Gründe entgegenstehen, sollen die taktischen Einheiten aus der Mannschaft desselben Kantons gebildet werden. Die Kosten des Unterrichts, der Be-

waffnung, Bekleidung und Ausrüstung des Bundesheeres trägt der Bund. Das Kriegsmaterial der Kantone in demjenigen Bestande, welcher nach den bisherigen Gesetzen vorgeschrieben ist, geht auf den Bund über. Immerhin bleibt das Vefügungsrecht der Kantone nach Massgabe des Art. 19 vorbehalten. Der Bund ist berechtigt, die Waffenplätze und die zu militärischen Zwecken dienenden Gebäude, welche in den Kantonen vorhanden sind, zur Benutzung oder als Eigenthum zu übernehmen. Die nähern Bedingungen der Uebernahme werden durch die Bundesgesetzgebung geregelt. Die Ausführung des Militärgesetzes in den Kantonen geschieht durch die Kantonsbehörden in den durch die Bundesgesetzgebung festgesetzten Gränzen.«

4) Nach Art. 21 wurden folgende drei neue Artikel eingeschaltet: a) »Der Bund hat das Recht der Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei im Hochgebirge. Er wird die Korrektion und Verbauung der Wildwasser und die Aufforstung ihrer Quellengebiete unterstützen und die nöthigen schützenden Bestimmungen zur Erhaltung dieser Werke und der schon vorhandenen Waldungen aufstellen.« — b) »Der Bund ist befugt, gesetzliche Bestimmungen zum Schutze der für die Land- und Forstwirthschaft nützlichen Vögel, sowie über die Ausübung der Fischerei und Jagd, namentlich zur Erhaltung des Hochwildes, zu treffen.« — c) »Die Gesetzgebung über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen ist Bundessache.«

5) Art. 22 erhielt folgende neue Fassung: »der Bund ist befugt, eine Universität, eine polytechnische Schule und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten. Die Kantone sorgen für obligatorischen und unentgeltlichen Privatunterricht. Der Bund kann über das Minimum der Anforderung an die Primarschule gesetzliche Bestimmungen erlassen.«

6) Die Art. 23 bis 28, 30 und 31 (Zollwesen) wurden wesentlich abgekürzt, indem verschiedene obsolet gewordene Bestimmungen gestrichen wurden. Art. 26 erhielt folgende Fassung: »Der Ertrag der Zölle fällt in die Bundeskasse. Die den Kantonen bisher bezahlten Entschädigungen für die losgekauften Zölle, Weg- und Brückengelder, Kaufhaus- und andere Gebühren dieser Art fallen weg. Ausnahmsweise erhalten die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis, mit Rücksicht auf ihre internationalen

Alpenstrassen, eine jährliche Entschädigung, welche, in Würdigung aller Verhältnisse, festgestellt wird wie folgt: für Uri Fr. 70,000, für Graubünden Fr. 200,000, für Tessin Fr. 200,000, für Wallis Fr. 50,000. Für Besorgung des Schneebruchs auf dem St. Gotthard erhalten die Kantone Uri und Tessin eine jährliche Entschädigung von zusammen Fr. 40,000 für so lange, als die Strasse über den Bergpass nicht durch eine Eisenbahn ersetzt sein wird.«

7) Art. 29 wurde folgendermassen redigirt: »Die Freiheit des Handels und der Gewerbe ist im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet. Vorbehalten sind: a) das Salz- und Pulverregal, die eidgenössischen Zölle, die Eingangsgebühren von Wein und geistigen Getränken, sowie andere, vom Bunde ausdrücklich anerkannte Verbrauchssteuern, nach Massgabe des Art. 32; b) Sanitätspolizeiliche Massregeln gegen Epidemien und Viehseuchen; c) Verfügungen über Ausübung von Handel und Gewerbe, über Besteurung des Gewerbsbetriebes und über die Benutzung der Strassen. Diese Verfügungen dürfen den Grundsatz der Handels- und Gewerbsfreiheit selbst nicht beeinträchtigen.«

8) Hierauf wurden folgende drei neue Artikel eingeschaltet: a) »Den Kantonen bleibt es anheimgestellt, die Ausübung der wissenschaftlichen Berufsarten von einem Ausweise der Befähigung abhängig zu machen. Auf dem Wege der Bundesgesetzgebung ist dafür zu sorgen, dass derartige Ausweise für die ganze Eidgenossenschaft gültig erworben werden können.« — b) »Die Errichtung von Spielbanken ist untersagt. Die zur Zeit bestehenden Spielhäuser müssen binnen einer Frist von fünf Jahren — geschlossen werden. — Der Bund kann auch in Beziehung auf die Lotterien geeignete Massnahmen treffen.« — c) »Der Bund ist befugt, zum Schutze der Arbeiter gegen Gesundheit und Sicherheit gefährdenden Gewerbebetrieb einheitliche Bestimmungen aufzustellen und die Verwendung von Kindern in den Fabriken gesetzlich zu regeln. Der Geschäftsbetrieb von Auswanderungsagenturen und von Privatunternehmungen im Gebiete des Versicherungswesens unterliegt der Aufsicht und Gesetzgebung des Bundes.«

9) In Art. 32 (Ohmgelder) wurde folgender Schlusssatz beigefügt: »Nach Ablauf einer Frist von 20 Jahren sollen alle Ein-

gangsgebühren, welche dermalen von den Kantonen erhoben werden, sowie ähnliche von einzelnen Gemeinden bezogene Gebühren ohne Entschädigung dahinfallen.«

10) Art. 33 wurde im Eingange so gefasst: »Das Post- und Telegraphenwesen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft ist Bundessache. Der Ertrag der Post- und Telegraphenverwaltung fällt in die eidgenössische Kasse.« Dann wurden bloss noch die bisherigen Ziffern 2 und 3 angehängt.

11) Nach Art. 36 (Münzwesen), welcher eine den veränderten Verhältnissen entsprechende Redaktion erhielt, wurde folgender neue Artikel eingeschaltet: »Der Bund ist befugt, im Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften über die Ausgabe und die Einlösung von Banknoten aufzustellen.«

12) Art. 37 erhielt folgende neue Fassung: »Die Festsetzung von Mass und Gewicht ist Bundessache. Die Ausführung der bezüglichen Gesetze geschieht durch die Kantone unter Aufsicht des Bundes.«

13) Dem Art. 38 (Pulverregal) wurde folgender Nachsatz angehängt: »Als Schiesspulver nicht brauchbare Sprengfabrikate sind im Regal nicht inbegriffen.«

14) Art. 39 wurde folgendermassen gefasst: »Die Ausgaben des Bundes werden bestritten: a) aus dem Ertrag des Bundesvermögens; b) aus dem Ertrag der schweizerischen Grenzzölle; c) aus dem Ertrag der Post- und Telegraphenverwaltung; d) aus dem Ertrag der Pulververwaltung; e) aus dem Ertrag der Militärpflichtersatzsteuern; f) aus den Beiträgen der Kantone, deren nähere Regulirung, vorzugsweise nach Massgabe der Steuerkraft der letztern, der Bundesgesetzgebung vorbehalten ist.« Art. 40 wurde dann gestrichen.

15) Art. 41 erhielt folgende abgekürzte Redaktion: »Jeder Schweizer hat das Recht, sich innerhalb des schweizerischen Gebietes an jedem Orte niederzulassen, wenn er einen Heimathschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift besitzt. Ausnahmsweise kann die Niederlassung verweigert oder entzogen werden: 1) Denjenigen, welche in Folge eines strafgerichtlichen Urtheils nicht im Besitze der bürgerlichen Rechte und Ehren sind. 2) Denjenigen, welche dauernd der öffentlichen Wohlthätigkeit zur Last fallen und deren Heimathgemeinde, beziehungsweise Heimath-

kanton eine angemessene Unterstützung trotz amtlicher Aufforderung nicht gewährt. Der Niedergelassene darf von Seiten des die Niederlassung gestattenden Kantons mit keiner Bürgschaft und mit keinen andern besondern Lasten behufs der Niederlassung belegt werden. Ebenso darf die Gemeinde, in welcher er seinen Wohnsitz nimmt, ihn nicht anders besteuern als den Ortsbürger. Ein Bundesgesetz wird das Maximum der für die Niederlassungsbewilligung zu entrichtenden Kanzleigebühr bestimmen.« — Dagegen wurde nun Art. 42 folgendermassen erweitert: »Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger. Als solcher kann er bei allen eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen an seinem Wohnsitze Antheil nehmen, nachdem er sich über seine Stimmberechtigung gehörig ausgewiesen hat. Niemand darf in mehr als einem Kanton politische Rechte ausüben. Der Niedergelassene geniesst an seinem Wohnsitze alle Rechte der Kantonsbürger und mit diesen auch alle Rechte der Gemeindsbürger, mit Ausnahme des Mitantheils an Bürger- und Korporationsgütern. In kantonalen und Gemeindeangelegenheiten erwirbt er das Stimmrecht nach einer Niederlassung von drei Monaten. Das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten erstreckt sich jedoch nicht auf die Verwaltung derjenigen Güter, an welchen der Niedergelassene keinen Mitantheil hat. Die kantonalen Gesetze über die Niederlassung und das Stimmrecht der Niedergelassenen in den Gemeinden sind dem Bundesrathe zur Genehmigung vorzulegen.«

16) Art. 43 erhielt folgende abgeänderte Fassung: »Kein Kanton darf einen Kantonsbürger aus seinem Gebiete verbannen (verweisen) oder ihn des Bürgerrechts verlustig erklären. Die Bedingungen für die Ertheilung des Bürgerrechts an Ausländer, sowie diejenigen, unter welchen ein Schweizer zum Zwecke der Erwerbung eines auswärtigen Bürgerrechtes auf sein Bürgerrecht verzichten kann, werden durch die Bundesgesetzgebung geordnet.«

17) Nach den Niederlassungsartikeln wurden folgende drei neue Artikel eingeschaltet: a) »In Beziehung auf die civilrechtlichen Verhältnisse stehen die Niedergelassenen in der Regel unter dem Rechte und der Gesetzgebung des Wohnsitzes. Die Bundesgesetzgebung wird über die Anwendung dieses Grundsatzes, sowie gegen Doppelbesteuerung die erforderlichen Bestim-

mungen treffen.« b) »Ein Bundesgesetz wird den Unterschied zwischen Niederlassung und Aufenthalt bestimmen und dabei gleichzeitig über die politischen und bürgerlichen Rechte der Aufenthalter die nähern Vorschriften aufstellen.« — c) »Ein Bundesgesetz wird über die Kosten der Verpflegung und Beerdigung armer Angehöriger eines Kantons, welche in einem andern Kanton krank werden und sterben, die nöthigen Bestimmungen treffen.«

18) An die Stelle des Art. 44 wurden folgende drei Artikel gesetzt: a) »Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist unverletzlich. Niemand darf in der Ausübung der bürgerlichen oder politischen Rechte um der Glaubensansichten willen beschränkt oder zur Vornahme einer religiösen Handlung angehalten oder wegen Unterlassung einer solchen mit Strafen belegt werden. Niemand ist gehalten, Steuern zu bezahlen, welche speziell für eigentliche Cultuszwecke einer Konfession oder Religionsgenossenschaft, der er nicht angehört, aufgelegt werden. Die Glaubensansichten entbinden nicht von der Erfüllung der bürgerlichen Pflichten.« — b) »Die freie Ausübung der gottesdienstlichen Handlungen ist innerhalb der Schranken der Sittlichkeit und öffentlichen Ordnung gewährleistet. Den Kantonen, sowie dem Bunde bleibt vorbehalten, für Handhabung der öffentlichen Ordnung und des Friedens unter den Confessionen, sowie gegen Eingriffe kirchlicher Behörden in die Rechte der Bürger und des Staates die geeigneten Massnahmen zu treffen.« — c) Das Recht zur Ehe steht unter dem Schutze des Bundes. Dieselbe darf nicht aus kirchlichen oder ökonomischen Rücksichten oder wegen bisherigen Verhaltens oder aus andern polizeilichen Gründen beschränkt werden. So lange nicht die Bundesgesetzgebung über die Erfordernisse zur Eingehung der Ehe besondere Vorschriften aufgestellt hat, soll die in einem Kantone oder im Auslande nach der dort geltenden Gesetzgebung abgeschlossene Ehe im Gebiete der Eidgenossenschaft als Ehe anerkannt werden. Durch den Abschluss der Ehe erwirbt die Frau das Heimathrecht des Mannes. Durch die nachfolgende Ehe der Eltern werden vorehelich geborene Kinder derselben legitimirt. Jede Erhebung von Brauteinzugsgebühren oder andern ähnlichen Abgaben ist unzulässig.«

19) Nach Art. 48 wurde folgender neue Artikel eingeschaltet: »Die Gesetzgebung über das Civilrecht, mit Inbegriff des Verfahrens ist Bundessache; jedoch bleibt, bis zum Erlass bezüglicher Bundesgesetze, das Gesetzgebungsrecht der Kantone vorbehalten. Der Bund ist überdiess befugt, seine Gesetzgebung auch auf das Strafrecht und den Prozess auszudehnen. Dabei kann jedoch das Institut der Schwurgerichte (Jury) in denjenigen Kantonen, in welchen dasselbe bereits besteht, durch die Bundesgesetzgebung nicht abgeschafft werden. Die Rechtsprechung selbst verbleibt den Kantonen, mit Vorbehalt der dem Bundesgerichte eingeräumten Kompetenzen.«

20) Art. 50 erhielt den Zusatz: »Der Schuldverhaft ist abgeschafft.«

21) In Art. 53 wurde folgender Zusatz beigefügt: »Auch kann Niemand angehalten werden, sich in Eheangelegenheiten einer geistlichen Gerichtsbarkeit zu unterziehen.«

22) Art. 54 erhielt folgende erweiterte Fassung: »Die Todesstrafe ist abgeschafft. Die Bestimmungen des Militärstrafgesetzes bleiben jedoch vorbehalten. Körperliche Strafen sind untersagt.«

23) In Art. 58 (Verbot des Jesuitenordens und der affiliirten Gesellschaften) wurde beigefügt: »und es ist ihren Gliedern jede Wirksamkeit in Kirche und Schule untersagt.«

24) Art. 59 wurde folgendermassen redigirt: »Dem Bunde steht die Gesetzgebung über die gegen gemeingefährliche Epidemien und Viehseuchen zu treffenden gesundheitspolizeilichen Verfügungen zu.«

25) In Art. 63 wurde der Gesetzgebung des Bundes vorbehalten, über die Stimmberechtigung bei den Nationalrathswahlen und eidgenössischen Abstimmungen einheitliche Vorschriften aufzustellen.

26) Art. 64 erhielt folgende abgekürzte Fassung: »Wahlfähig als Mitglied des Nationalrathes ist jeder stimmberechtigte Schweizerbürger.«

27) In Art. 74 wurden an die Stelle von Ziff. 1 folgende zwei Ziffern gesetzt: 1) »Gesetze über die Organisation und die Wahlart der Bundesbehörden. 2) Gesetze und Beschlüsse über diejenigen Gegenstände, zu deren Regelung der Bund nach Massgabe der

Bundesverfassung befugt ist.« — Ziff. 3 erhielt folgende Fassung: »Wahl des Bundesrathes, des Bundesgerichtes, des Kanzlers und seines Stellvertreters, sowie des Generals der eidgenössischen Armee.« — Ziff. 4 (Anerkennung auswärtiger Regierungen) wurde gestrichen; ebenso in Ziff. 8 der »Schutz der durch den Bund gewährleisteten Rechte«. — An die Stelle von Ziff. 9 bis 18 traten folgende neue Ziffern: »9) Verfügungen über das Bundesheer. 10) Aufstellung des jährlichen Voranschlages und Abnahme der Staatsrechnung, sowie Beschlüsse über Aufnahme von Anlehen. Allgemeine Bestimmungen über Verwaltung des Staatsvermögens. 11) Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege. 12) Beschwerden gegen Entscheidungen des Bundesrathes in den ihm zugewiesenen Administrativstreitigkeiten. 13) Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesbehörden. 14) Revision der Bundesverfassung.«

28) Art. 78 erhielt folgenden Zusatz: »Bundesgesetze, sowie Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdiess *dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden*, wie es von 50,000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von fünf Kantonen verlangt wird.«

29) Nach Art. 81 wurden folgende zwei neue Artikel eingefügt: a) »Wenn 50,000 stimmberechtigte Bürger oder fünf Kantone *die Abänderung oder Aufhebung eines bestehenden Bundesgesetzes oder Bundesbeschlusses*, oder über eine bestimmte Materie *die Erlassung eines neuen Bundesgesetzes oder Bundesbeschlusses* anbegehren, und diesem Begehren nicht vertragsrechtliche Verpflichtungen des Bundes entgegenstehen, so haben die beiden Räthe, wenn sie dem Begehren zustimmen, den einschlägigen neuen Gesetz- oder Beschlussvorschlag zu vereinbaren und dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Stimmen nicht beide Räthe dem Begehren zu, so ist dasselbe der Abstimmung des Volkes zu unterstellen und wenn die Mehrheit der stimmenden Bürger dafür sich ausspricht, so haben die Räthe einen entsprechenden Gesetz- oder Beschlussvorschlag aufzustellen und dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.« — b) »Die Bundesgesetzgebung wird bezüglich der Formen und Fristen der Volksbegehren und der Volksabstimmung das Erforderliche feststellen.«

30) Art. 95, 98, 99 und 103 wurden gestrichen und dagegen Art. 96 folgendermassen redigirt: »Die Mitglieder des Bundesgerichts und die Ersatzmänner werden von der Bundesversammlung gewählt. Bei der Wahl derselben soll darauf Bedacht genommen werden, dass alle drei Nationalsprachen vertreten seien. Das Gesetz bestimmt die Organisation des Bundesgerichts und seiner Abtheilungen, die Zahl der Mitglieder und Ersatzmänner, deren Amtsdauer und Besoldung.«

31) Art. 97, Lemma 2, erhielt folgende Fassung: »Die Mitglieder der Bundesversammlung und des Bundesrathes und die von diesen Behörden gewählten Beamten können nicht gleichzeitig Mitglieder des Bundesgerichtes sein. Auf dem Wege der Bundesgesetzgebung können auch andere Beamtungen und Berufsarten als mit der Stelle eines Bundesrichters unvereinbar erklärt werden.«

32) Art. 101 wurde folgendermassen redigirt: »Das Bundesgericht beurtheilt civilrechtliche Streitigkeiten: 1) zwischen dem Bunde und den Kantonen; 2) zwischen dem Bunde einerseits und Korporationen oder Privaten anderseits, wenn der Streitgegenstand eine durch die Bundesgesetzgebung zu bestimmende Bedeutung hat und wenn diese Korporationen oder Privaten Kläger sind; 3) zwischen den Kantonen unter sich; 4) zwischen den Kantonen einerseits und Korporationen oder Privaten anderseits, wenn der Streitgegenstand von einer durch die Bundesgesetzgebung zu bestimmenden Bedeutung ist und eine Parthei es verlangt. Das Bundesgericht urtheilt ferner über Anstände betreffend Heimathlosigkeit, sowie über Bürgerrechtsstreitigkeiten zwischen Gemeinden verschiedener Kantone.«

33) Art. 105 erhielt folgende, sehr veränderte Fassung: »Das Bundesgericht urtheilt ferner: über Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden einerseits und Kantonalbehörden anderseits; über Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur zwischen Kantonen; über Beschwerden betreffend Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger, sowie über solche von Privaten wegen Verletzung von Konkordaten und Staatsverträgen. Vorbehalten sind die durch die Bundesgesetzgebung näher festzustellenden Administrativstreitigkeiten. In allen diesen Fällen sind jedoch die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemein verbindlichen Be-

schlüsse, sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge für das Bundesgericht massgebend.«

34) Art. 106 wurde dahin erläutert, dass insbesondere auch behufs einheitlicher Anwendung der eidgenössischen Gesetze über Civil- und Strafrecht die Kompetenzen des Bundesgerichtes erweitert werden mögen.

35) Endlich wurden in Art. 114 (Revision der Bundesverfassung) folgende zwei Zusätze aufgenommen: »Bei Ausmittlung der Mehrheit der Kantone wird die Stimme eines Halbkantons als halbe Stimme gezählt. Das Ergebniss der Volksabstimmung in jedem Kantone gilt als Standesstimme desselben.«

Alle diese verschiedenartigen, zum Theil nothwendigen und zweckmässigen, zum Theil aber auch weniger gerechtfertigten Abänderungen an der Bundesverfassung vom 12. September 1848, deren allgemeine Struktur im Wesentlichen sich gleich blieb, wurden nun als ein Ganzes, als ein neues Gesammtwerk dem Volke und den Kantonen zur Annahme vorgelegt. Nicht ganz mit Unrecht beklagte man sich da und dort über eine »Vergewaltigung« des Stimmrechtes; denn man konnte sehr eingenommen für einzelne Parthien des Revisionswerkes sein und doch nur sehr ungerne Alles annehmen. Es war aber auch sehr gewagt, Alles auf Einen Wurf zu setzen, weil man beinahe mit Sicherheit voraussehen konnte, dass eine Mehrheit der Kantone auf diese Weise nicht erhältlich sein werde. Man wusste ja zum Voraus, dass $7\frac{1}{2}$ katholische Stände aus konfessionellen Gründen und dazu noch 3 bis 4 romanische Kantone aus sprachlicher Abneigung gegen die Rechtseinheit, wie überhaupt aus eingewurzelter Abneigung gegen jede weitergehende Centralisation, verwerfen würden; wie wenig brauchte es da noch, um eine Mehrheit von Ständen für die Verwerfung des Bundesprojektes zusammenzubringen! In der That erklärten sich dann für Annahme desselben bloss 9 Kantone, nämlich Zürich, Bern, Glarus, Solothurn, Basel, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau und Thurgau; alle übrigen 13 Stände votirten in verneinendem Sinne. Glücklicher Weise (denn es hätte sonst ein bedenklicher Conflikt stattfinden können) ergab sich auch bei der Volksabstimmung, welche am 12. Mai 1872 stattfand, eine Mehrheit von 260,859 Verwerfenden gegen 255,606 An-

nehmende.*) Dieses letztere Ergebniss lässt sich zwar darauf zurückführen, dass in einzelnen revisionsfreundlichen Kantonen, namentlich in Bern, die Stimmberechtigten sich in auffallend geringer Zahl betheiligten, während in gegnerischen Kantonen, namentlich in Uri, Freiburg und Waadt, so zu sagen der letzte Mann in's Feld rückte; aber es war doch eben eine charakteristische Erscheinung, dass in den zur Verwerfung geneigten Kantonen diese Tendenz weit mehr in's Volk eingedrungen war, als dass in den andern Kantonen eine wirkliche Begeisterung für die Annahme herrschte. So war denn die viele Mühe und Arbeit, welche seit beinahe zwei Jahren auf die Bundesrevision verwendet worden, abermals umsonst gewesen und die Bundesverfassung von 1848 (in zwei Artikeln abgeändert im Jahr 1866) verblieb einstweilen wieder in ungeschwächter Kraft.

§ 3. Die in Kraft getretene Bundesrevision von 1874.

Hatte auch das grosse Revisionsprojekt von 1872 nicht einmal die Mehrheit des Schweizervolkes, geschweige denn diejenige der Kantone auf sich vereinigt, so hatte sich doch eine so bedeutende Minderheit dafür ausgesprochen und enthielt dasselbe eine solche Menge gesunder und fruchtbarer Ideen in sich, dass man keinen Augenblick darüber in Zweifel sein konnte, es werde das Revisionswerk nicht ruhen bleiben, sondern mit Nächstem wieder aufgenommen werden. In der That gab sich schon beim ersten Zusammentritte der Bundesversammlung unter den Revisionsfreunden keineswegs eine entmuthigte Stimmung kund, und nachdem vollends die Erneuerungswahl des Nationalrathes im Oktober 1872 entschieden zu Gunsten derselben ausgefallen war, wurde sofort die Motion gestellt und am 21. Dezember — unter Zustimmung selbst der Mehrzahl der Gegner des letzten Verfassungsentwurfes, welche dieses Verhalten für klüger als eine absolut negative Stellung erachten mochten — von der Bundesversammlung zum Beschluss erhoben: der Bundesrath sei eingeladen, Bericht und Antrag über Wiederaufnahme der Revision der Bundesverfassung vorzulegen. Der Bundesrath, welcher nun in Folge von zwei

*) Bundesblatt 1872 II. 358—370, 449—457.

Neuwahlen entschiedner als im Jahr 1870 einer durchgreifenden Reform zugethan war, nahm in seinem neuen Entwurfe, den er mit Botschaft vom 4. Juli 1873 den gesetzgebenden Räthen vorlegte, das Revisionsprojekt von 1872 zur Grundlage und modifizirte dasselbe nur insoweit als ihm erforderlich schien, um den Bedenken und Besorgnissen, welche das damalige Abstimmungsergebniss herbeigeführt hatten, zu begegnen. Zugleich veranlassten ihn die kirchlichen Konflikte, welche seit dem Frühling 1872 in Folge hierarchischer Anmassungen in mehrern Kantonen ausgebrochen waren, zu etwelcher Erweiterung und Schärfung der konfessionellen Artikel. Die Aussicht, dass in Folge der proklamirten Unfehlbarkeit des Papstes im Schoosse der katholischen Kirche eine Spaltung entstehen könnte, veranlasste folgende, vom Bundesrathe vorgeschlagene Bestimmung: »Anstände aus dem öffentlichen oder Privatrechte, welche über die Trennung und Neubildung von Religionsgenossenschaften gegenüber den Kantonen entstehen, entscheidet der Bund.« Und der kecke Versuch eines ehrgeizigen Priesters, ein eignes Bisthum Genf gegen den Willen der dortigen Regierung zu errichten, hatte den Vorschlag zur Folge: »die Errichtung von Bisthümern auf schweizerischem Gebiete unterliegt der Genehmigung des Bundes«. Ferner wurde beantragt, die geistliche Gerichtsbarkeit für abgeschafft und die weltlichen Behörden für alle mit dem Civilstand zusammenhängenden Einrichtungen für ausschliesslich kompetent zu erklären. Beim Militärwesen schlug der Bundesrath die neuen Bestimmungen vor, dass die Wehrmänner ihre erste Bekleidung, Ausrüstung und Bewaffnung unentgeltlich erhalten sollen und dass der Bund über den Militärpflichtersatz einheitliche Bestimmungen aufstellen könne. Im Uebrigen unterschied sich hier der neue Entwurf von demjenigen von 1872 wesentlich nur darin, dass einerseits der Gesetzgebung die Befugniss offen behalten wurde, einen Theil der Ausgaben für Bekleidung und Ausrüstung den Kantonen zu übertragen, anderseits aber bestimmt gesagt war: »die Vorschriften des Bundes über die Bildung der Truppenkörper und die Erhaltung ihres Bestandes werden durch die kantonalen Militärbehörden vollzogen«. Beim Unterrichtswesen strich der Bundesrath die Bestimmung des Entwurfes von 1872, welche den Bund ermächtigte, »über das Minimum der Anforderung an die Primarschule gesetzliche Be-

stimmungen zu erlassen«. Dem, von der Rechtsgesetzgebung handelnden Artikel gab der Bundesrath folgende Fassung: »Dem Bunde steht die Gesetzgebung zu, über die persönliche Handlungsfähigkeit, das Obligationenrecht, das Handels- und Wechselrecht, das Betreibungsverfahren und das Konkursrecht. Nach Erlassung dieser Gesetze kann im Falle des Bedürfnisses die Gesetzgebung auch auf die übrigen Theile des Civilrechts, sowie auf das Strafrecht und den Strafprozess ausgedehnt werden.«

Es ist begreiflich, dass die romanische Schweiz, welche in ihrer grossen Mehrheit den Entwurf von 1872 abgelehnt hatte, in den Anträgen des Bundesrathes keine genügenden Konzessionen an ihre Anschauungsweise und daher durch denselben sich nicht befriedigt fand. Ihre Abgeordneten stellten während der Julisitzung der Bundesversammlung ein Programm auf, von welchem anerkannt werden muss, dass es in vielen Punkten entgegenkam; nur der Rechtsartikel, die Abstimmung der Kantone beim Referendum und das Begehren, dass die Zoll- und Postentschädigungen den Kantonen verbleiben sollen, schienen unübersteigliche Schwierigkeiten darzubieten. Auf der andern Seite musste, wenn eine Verständigung erzielt werden sollte, darauf hingewirkt werden, dass auch die Volksvereine, welche in der guten Absicht, der Revision beim Volke mehr Eingang zu verschaffen, gegründet waren und am 15. Juni in Solothurn einen grossen »Volkstag« gehalten hatten, ihre Forderungen nicht so sehr überspannten. Es kam nun zunächst darauf an, in welchem Sinne die Kommissionen der beiden gesetzgebenden Räthe ihre Aufgabe erfassten. Die nationalräthliche Kommission, welche am 8. September zusammentrat, berücksichtigte beim Militärwesen so viel als möglich das Programm der romanischen Schweiz. Gemäss demselben wurde bestimmt, dass die Waffe in den Händen des Wehrmannes verbleiben solle, und ausdrücklich gesagt, dass das Bundesheer »aus den Truppenkörpern der Kantone bestehe«. Ferner wurde folgende Bestimmung angenommen: »Die Zusammensetzung der Truppenkörper, die Fürsorge für die Erhaltung ihres Bestandes und die Ernennung ihrer Offiziere ist, unter Beachtung der durch den Bund aufzustellenden allgemeinen Vorschriften, Sache der Kantone. Der Unterricht der Infanterie soll, soweit thunlich, in denjenigen Kantonen stattfinden, denen die betreffenden Truppenkörper angehören.« Was die Be-

kleidung und Ausrüstung der Truppen betrifft, so wurde deren Beschaffung den Kantonen überlassen, dagegen sollten ihnen die Kosten vom Bunde, nach einer von ihm aufzustellenden Norm, vergütet werden. Während also die Kommission hier den Wünschen der Föderalisten fast nur zu sehr entgegengekommen war, hielt sie dagegen beim Finanzwesen, beim Rechtsartikel und beim Referendum am Entwurfe von 1872, beziehungsweise den Anträgen des Bundesrathes fest, nur wurde die Zahl der Kantone, welche eine Volksabstimmung verlangen können, auf acht erhöht und die Initiative gänzlich gestrichen. Beim Unterrichtswesen wurde vorerst dem Bunde die Befugniss eingeräumt, höhere Unterrichtsanstalten nicht bloss selbst zu errichten, sondern auch diejenigen der Kantone zu unterstützen; sodann wurde die vom Bundesrathe gestrichene Bestimmung des Entwurfes von 1872, die Primarschulen betreffend, wieder aufgenommen; endlich wurde beigefügt: der Primarunterricht dürfe Personen, welche einem geistlichen Orden angehören, nicht übertragen werden. In gleichem Sinne wurden die, auf die konfessionellen Fragen bezüglichen Artikel weit über die Anträge des Bundesrathes ausgedehnt. Es wurde namentlich bestimmt: a) wegen Glaubensansichten dürfe Niemand mit Strafen irgend welcher Art (also auch nicht mit Exkommunikationen u. s. w.) belegt; b) durch kirchliche Gelübde dürfe Niemand in der Ausübung bürgerlicher Rechte beschränkt werden; c) die Bekleidung eines geistlichen Amtes sei von der Leistung eines wissenschaftlichen Ausweises abhängig zu machen; d) die Errichtung neuer und die Wiederherstellung aufgehobener Klöster oder religiöser Orden sei unzulässig; e) die bestehenden Klöster und Orden dürfen keine Novizen mehr aufnehmen; f) das Verbot des Jesuitenordens könne durch Bundesbeschluss auch auf andere geistliche Orden ausgedehnt werden; g) ein Arbeitsverbot dürfe sich nur auf die Sonntage und höchstens zehn weitere Tage des Jahres beziehen; h) die Verfügung über die Begräbnissplätze stehe den weltlichen Behörden zu, welche dafür zu sorgen haben, dass jeder Verstorbene in der Gemeinde, wo er gewohnt, schicklich beerdigt werden könne.

Die Beschlüsse der nationalräthlichen Kommission befriedigten eigentlich Niemanden vollständig: die Revisionisten nicht wegen zu grosser Nachgiebigkeit im Militärwesen; die Föderalisten nicht wegen des Rechtsartikels und des reinen Volksreferendums; endlich

am wenigsten die Ultramontanen, weil den konfessionellen Artikeln die Tendenz aggressiven Vorgehens gegen einzelne Einrichtungen der katholischen Kirche allzusehr aufgeprägt war. In der ständeräthlichen Kommission, welche am 21. Oktober zusammentrat, schien es anfänglich ebenfalls, es wolle auf Alles eher als auf eine Verständigung hingearbeitet werden, indem in einer ersten Berathung beschlossen wurde, beim Militärwesen unbedingt am Entwurfe von 1872 festzuhalten. Nachdem dann aber die Kommission vollzählig geworden, trat sie nochmals auf die Sache ein und stimmte im Wesentlichen dem nationalräthlichen Entwurfe bei. Der Rechtsartikel wurde, um der romanischen Schweiz möglichst entgegenzukommen, folgendermassen gefasst: »Dem Bunde steht das Recht der Gesetzgebung zu: über die persönliche Handlungsfähigkeit, über das Urheberrecht an Werken der Literatur und Kunst und über alle auf den Handel und Mobiliarverkehr bezüglichen Rechtsverhältnisse. Nach Erlassung dieser Gesetze kann, im Falle des Bedürfnisses, die Gesetzgebung auch auf die übrigen Theile des Civilrechtes und des Civilprozesses ausgedehnt werden.« Beim Schulartikel wurde der Unterstützung kantonaler Anstalten nicht, wohl aber der Minimalforderung an die Primarschule beigestimmt und im Uebrigen folgende Fassung beliebt: »Die Kantone sorgen für den Primarunterricht, welcher ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen soll. Derselbe ist obligatorisch und in den öffentlichen Schulen unentgeltlich.« Bei den konfessionellen Artikeln wurden die oben unter b), c), e) und g) angegebenen Beschlüsse der nationalräthlichen Kommission gestrichen und der, dem Jesuitenartikel beizufügende Zusatz folgendermassen gefasst: »Dieses Verbot kann durch Bundesbeschluss auch auf andere geistliche Orden, die staatsgefährlicher oder den Frieden der Konfessionen störender Wirksamkeit überwiesen sind, ausgedehnt werden.« Endlich beantragte die Kommission, entgegen dem Entwurfe von 1872, dass die Geistlichen wie bisdahin von der Wählbarkeit in den Nationalrath ausgeschlossen bleiben sollen.

Schon am 3. November 1873 trat der Nationalrath wieder auf den ihm vorgelegten Entwurf einer revidirten Bundesverfassung ein. Beide Räthe beendigten vor Weihnacht die erste Berathung desselben und in den zwei Wochen vom 19. bis 31. Januar 1874 wurde die zweite Berathung vorgenommen. Es kann nicht unsere

Absicht sein, auf die Abänderungen, welche in diesen Berathungen bei einzelnen Artikeln des Entwurfes beschlossen wurden, hier näher einzutreten; sie werden im Verlaufe unserer Darstellung der bestehenden Bundesverfassung von selbst hervortreten. Nur im Allgemeinen wollen wir bemerken, dass das Militärwesen nach dem übereinstimmenden Antrage der beiden Kommissionen geregelt wurde, jedoch mit Weglassung der gar zu kantonalistisch gefärbten Bestimmung betreffend den Infanterie-Unterricht, — dass beim Rechtsartikel hinsichtlich der sofort zu erlassenden Gesetze eine aus den Anträgen der beiden Kommissionen kombinirte Redaktion angenommen, dagegen der Zusatz, welcher eine künftige Weiterentwicklung der Bundesgesetzgebung ermöglichte, gestrichen wurde, — dass beim Unterrichtswesen die Minimalforderung an die Primarschule gestrichen, dagegen eine die Glaubensfreiheit sichernde Bestimmung aufgenommen und der Zusatz beigefügt wurde: »gegen Kantone, welche den ihnen auferlegten Verpflichtungen nicht nachkommen, werde der Bund die nöthigen Verfügungen treffen,« — dass bei den konfestionellen Artikeln die Anträge der ständeräthlichen Kommission angenommen wurden, — dass beim Niederlassungswesen eine wesentliche Aenderung zu Gunsten der Kantone, welche, wie Bern, das System der örtlichen Armenpflege haben, und eine Beschränkung der Ausweisung verarmter Niedergelassener beschlossen wurde, — dass endlich das Bundesgericht nun wirklich zur ständigen Behörde erhoben wurde durch die Annahme des, schon 1872 gestellten, aber damals in Minderheit gebliebenen Antrages: »die Mitglieder des Bundesgerichtes dürfen keine andere Beamtung, sei es im Dienste der Eidgenossenschaft, sei es in einem Kanton, bekleiden, noch irgend einen andern Beruf oder Gewerbe treiben«.

Als es sich am Schlusse dieser letzten Revisionsberathung um die Frage handelte, ob wieder, wie vor zwei Jahren, in globo oder aber gruppenweise über die revidirte Bundesverfassung abzustimmen sei, waren selbst Manche, welche in der Abstimmung von 1872 einen grossen politischen Fehler erkannt hatten, geneigt, diessmal zu einer Gesammtabstimmung Hand zu bieten. Man rechnete dabei auf den grössern Eifer für das Revisionswerk, welcher sich in der letzten Zeit in allen freisinnigen Kantonen kund gegeben hatte, und man zählte darauf, dass die nach allen Seiten hin

gemachten Konzessionen auch eine Mehrheit der Kantone herbeiführen würden. Die Abstimmung in globo wurde daher von den beiden gesetzgebenden Räthen beschlossen und das Ergebniss derselben zeigte, dass man sich in der Berechnung nicht getäuscht hatte.

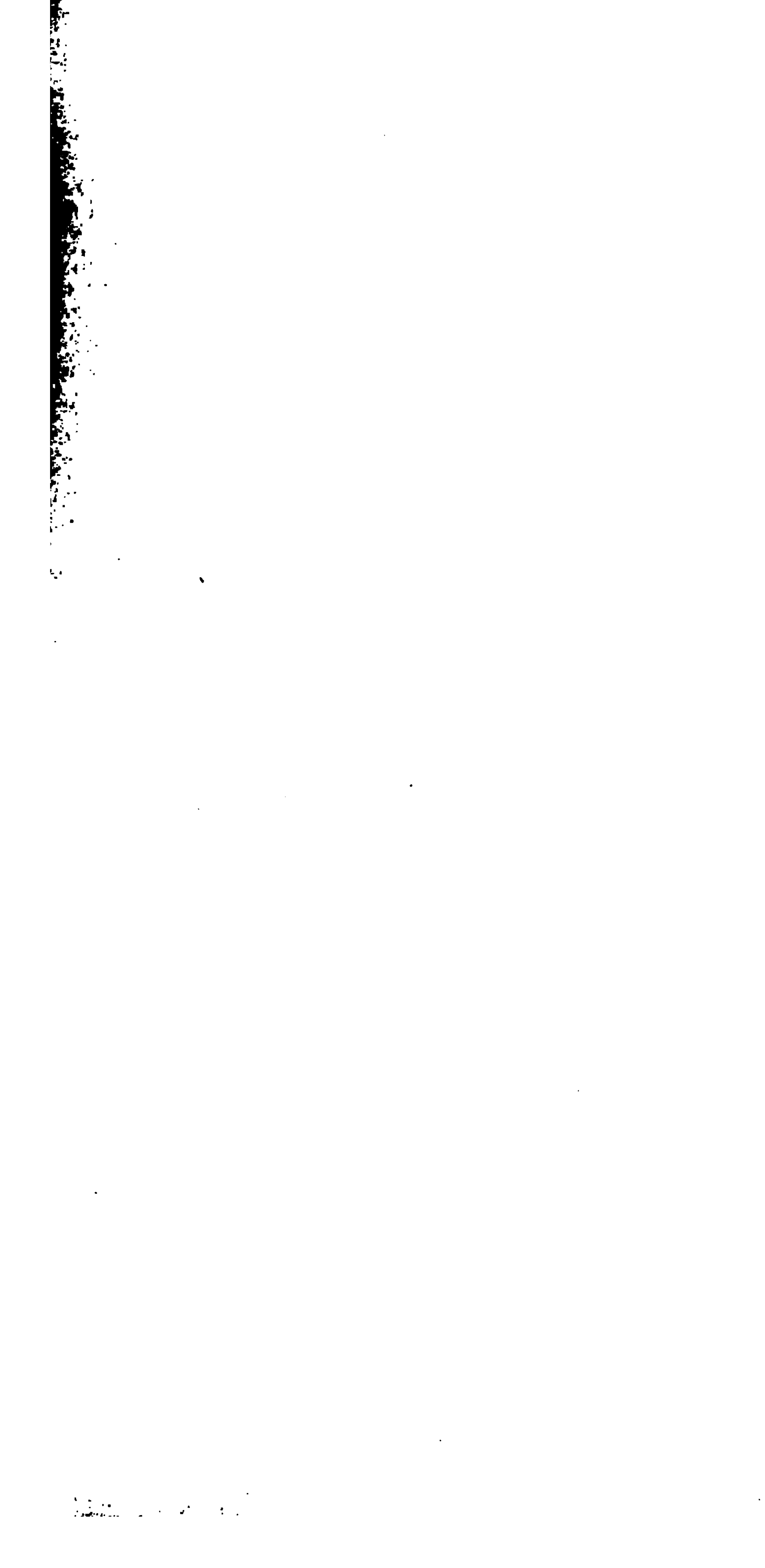
Indem der Bundesrath den Tag der Volksabstimmung auf den 19. April ansetzte, erliess er zugleich eine Proklamation an das Schweizervolk, in welcher er mit Recht betonte, »dass die Grundlage, auf welcher ein so schwieriges Werk bei der Verschiedenartigkeit so vieler sich durchkreuzender Interessen allein zu Stande kommen konnte, nämlich eine ehrliche, offene Verständigung, eine brüderliche Selbstverläugnung in guten Treuen festgehalten worden ist«. Mit diesen Worten war offenbar hauptsächlich der Verzicht auf volle Rechtseinheit gemeint, welcher von Seite einzelner deutscher Kantone ein wirkliches Opfer in sich schloss, das im Interesse des Zustandekommens der Revision der romanischen Schweiz dargebracht wurde.

Die Abstimmung vom 19. April 1874 wurde ausserordentlich zahlreich besucht: nicht weniger als 538,212 Schweizerbürger betheiligten sich an derselben. Von diesen erklärten sich für Annahme der neuen Bundesverfassung 340,199, für Verwerfung 198,013 Bürger; es ergab sich somit die grosse Mehrheit von 142,186 Stimmen für die Annahme. Noch überraschender war die Mehrheit von 14½ gegen 7½ Standesstimmen, welche sich für die Annahme ergab; es stimmten nämlich hiefür die Kantone Zürich, Bern, Glarus, Solothurn, Basel, Schaffhausen, Appenzell A.Rh., St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Neuenburg und Genf. In allen diesen Kantonen mit Ausnahme von Tessin, wo der Grosse Rath die Standesstimme abgab, traf dieselbe völlig zusammen mit dem Volksentscheide.

Die Bundesversammlung, welche auf den 28. Mai zur Verifikation der Abstimmung einberufen wurde, erklärte hierauf die neue Bundesverfassung feierlich in Kraft. Die Schweiz ist damit in eine neue Periode ihrer Entwicklung eingetreten.

Nicht umsonst wurde das glänzende Ergebniss der Abstimmung vom 19. April in den revisionsfreundlichen Kantonen mit lautem Jubel begrüsst und festlich begangen. Eine lange Periode des Ringens um eine zeitgemässe Verbesserung unsrer Bundeszustände

— ein Kampf, der, wenn auch in den Behörden selbst begonnen, doch immer mehr in's Volksleben eingegriffen hatte — war damit abgeschlossen und eine Menge fruchtbarer Keime sind in die neue Verfassung niedergelegt. Vor Allem dürfen wir nun hoffen, unser Wehrwesen auf eine Stufe gehoben zu sehen, welche dem heutigen Stande der Kriegskunst besser entspricht als die frühere Militärverfassung. Sodann sind auf dem volkswirthschaftlichen Gebiete und in dem so wichtigen Unterrichtswesen wesentliche Fortschritte ermöglicht; die freie Niederlassung wird in einem liberaleren und durchgreifenderen Sinne aufgefasst als bis dahin, namentlich auch mit Bezug auf das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten; die Ehehindernisse sind beiseitigt; die Glaubensfreiheit ist gewährleistet, aber allen Uebergriffen einer geistlichen Gewalt auf das Gebiet des Staates ist gewehrt. Im Rechtswesen ist die Erlassung eidgenössischer Gesetze über alle Verkehrsmaterien in Aussicht genommen, womit man sich für den Augenblick um so eher begnügen kann, als die weitere Entwicklung ohne Zweifel von selbst folgen wird. Endlich ist die Gewaltentrennung nun strenger durchgeführt: den politischen Behörden des Bundes sind die Geschäfte, welche in den Bereich der Justiz gehören, entzogen und dem Bundesgerichte ist eine würdigere Stellung und eine entsprechende Wirksamkeit angewiesen.



Zweite Abtheilung.

Die Bundesverfassung

in ihrer Fortentwicklung

durch

die Gesetze und Beschlüsse der Bundesbehörden.

Erster Abschnitt.

Der Bereich der Bundesgewalt.

Erstes Kapitel.

Das Verhältniss der Eidgenossenschaft zu den Kantonen im Allgemeinen.

§ 1. Charakter und Zweck des Bundes; Ausscheidung der Bundes- und der Kantonalsouveränetät.

Alle dauernden Verbindungen mehrerer Staaten zu einem politischen Gesammtkörper haben das Gemeinsame, dass gewisse Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung, wie namentlich der Schutz der Unabhängigkeit nach Aussen, sowie die Wahrung des Landfriedens im Innern, einer Centralgewalt übertragen sind, während alle übrigen Angelegenheiten, von denen man annimmt, dass sie nur die einzelnen Staaten als solche berühren, freithätig durch die besondern Organe dieser letztern geordnet werden. Unter den verschiedenartigen Conföderationen, welche uns die Weltgeschichte zeigt *), lassen sich indessen zwei Hauptgattungen unterscheiden, welche man mit dem Namen »Staatenbund« und »Bundesstaat« zu bezeichnen pflegt; die letztere Formation erscheint dabei der erstern gegenüber als die höhere Entwicklungsstufe. Im wirklichen Leben der Staaten treten zwar sehr oft Erscheinungen auf, welche der, von der Wissenschaft aufgestellten Schablone spotten: so lässt sich z. B. geradezu jetzt die Verfassung des Deutschen Reiches (früher des Norddeutschen Bundes) nicht leicht vereinigen mit derjenigen Idee eines Bundesstaates, welche die

*) Freeman, history of federal government (London 1863) bezeichnet als die interessantesten Beispiele dieser Staatsform den achäischen Bund, die schweizerische Eidgenossenschaft, die vereinigten Niederlande und die nordamerikanische Union.

Doktrin dem grossen Vorbilde Nordamerikas entlehnt hatte. Auch in der Schweiz können die historischen Gestaltungen von 1803 und 1815 weder unter den einen noch unter den andern der beiden Begriffe völlig subsumirt werden, wenn auch die Mediationsakte sich mehr dem Bundesstaate, der Bundesvertrag mehr dem Staatenbunde näherte. Immerhin kann man sagen, dass die Schweiz, wie früher schon Nordamerika, von einem lockern Staatenbunde, den sie namentlich vor dem Jahre 1798 darstellte, allmählig fortgeschritten ist zu einem wirklichen Bundesstaate, dem diese Eigenschaft nicht streitig gemacht werden kann und der auch durch die neueste Verfassungsrevision seinen Charakter nicht verloren hat. *)

Schon äusserlich unterscheidet sich die gegenwärtige Bundesverfassung gar sehr von dem Bundesvertrage von 1815, an dessen Stelle sie getreten ist. Es sind nicht mehr »die XXII souveränen Kantone«, welche einen Bund schliessen »zur Behauptung ihrer Freiheit, Unabhängigkeit und Sicherheit gegen alle Angriffe fremder Mächte, und zur Handhabung der Ruhe und Ordnung im Innern«, sondern der, bei der letzten Revision unverändert gebliebene Eingang der Bundesverfassung von 1848 lautet folgendermassen:

»Die schweizerische Eidgenossenschaft, in der Absicht, den Bund der Eidgenossen zu befestigen, die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu erhalten und zu fördern, hat nachstehende Bundesverfassung angenommen:

Art. 1. »Die durch den gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften der zweiundzwanzig souveränen Kantone (folgen deren Namen) bilden in ihrer Gesammtheit die schweizersche Eidgenossenschaft.«

Art. 2. »Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen Aussen, Hand-

*) Immerhin passt es für die jetzige Verfassung nicht mehr, wenn Bluntschli noch in seiner neuen Auflage der Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes, in dem Abschnitte, welcher die Bundesverfassungen von 1848 und 1874 behandelt, von einem »augenfälligen Missverhältnisse zwischen der Grossartigkeit des Organismus und der engen Begränzung der Bundeskompetenzen im Einzelnen« spricht und die Verfassung mit einem »grossen und kostspieligen Pallaste« vergleicht, »in welchem wenig Räume wirklich benutzt werden«.

habung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.« *)

Wir haben hier zunächst die Entstehungsweise der Bundesverfassung, dann den ausgesprochenen Bundeszweck in's Auge zu fassen. Indem man im Texte selbst die »Eidgenossenschaft« als Schöpferin der Bundesverfassung hinstellte, wollte man den Gedanken ausdrücken, dass letztere weder in dem Willen der Kantone allein, noch ausschliesslich in demjenigen des Schweizervolkes ihren Ursprung habe, sondern dass beide Faktoren bei ihrem Zustandekommen zusammengewirkt hätten. **) In der That ist namentlich die revidirte Bundesverfassung von 1874, wie wir gesehen haben, sowohl von einer imposanten Mehrheit des Schweizervolkes als auch von einer bedeutenden Mehrheit der Kantone angenommen worden. Bei unsern demokratischen Einrichtungen, nach welchen auch in den Kantonen dem Volke allein die Befugniss, eine Verfassung anzunehmen, zusteht, entspricht es sicherlich dem Wesen des Bundesstaates — als eines Gesammtstaates, der über den Einzelstaaten steht —, dass eine Bundesverfassung nicht bloss von den Kantonen, wie es beim Bundesvertrage von 1815 der Fall war, sondern auch von dem gesammten schweizerischen Volke, als Einheit gedacht, angenommen werden muss. — Was sodann den im Texte ausgesprochenen Bundeszweck betrifft, so ist mit klaren und unzweideutigen Worten gesagt, dass die Eidgenossenschaft, indem sie, gleich wie in den frühern Bünden, in der Wahrung der äussern Unabhängigkeit, sowie der innern Ruhe und Ordnung ihre Hauptaufgabe erkennt, doch hiebei nicht stehen bleiben, sondern, wie es einem Bundesstaate geziemt, noch über weitere Staatszwecke ihre Fürsorge erstrecken will. Die Kantone, aus denen sie besteht, sind zu klein an Gebiet und Volkszahl, als

*) Aehnlich heisst es in der Verfassung des deutschen Reiches vom 16. April 1871, der Bund werde geschlossen »zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes«. Im Ingresse der nordamerikanischen Verfassung heisst es: die Union werde geschlossen »in order — to establish justice, insure domestic tranquility, provide for the common defence, promote the general welfare«.

**) Abschied der ordentlichen Tagsatzung von 1847. Th. IV. S. 212.

dass sie hinlängliche Garantien für eine feste Rechtsordnung nach allen Seiten hin darbieten könnten; sie sind zu schwach an Hülfsmitteln, als dass es ihnen möglich wäre, allen den Anforderungen zu entsprechen, welche bei den vorgeschrittnen Kulturzuständen der Gegenwart an den Staat gestellt werden. In beiden Beziehungen also will die Eidgenossenschaft nachhelfen und sie hat der gestellten Aufgabe seit 1848 auf erfreuliche Weise nachgelebt. Es besteht gegenwärtig auch auf dem Gebiete des Staatsrechtes eine Rechtssicherheit, wie sie frühere Zeiten nicht gekannt haben, und so viele materielle Schöpfungen der letzten Jahrzehnde, welche den Verkehr und den Gedankenaustausch unendlich erleichtert haben, hätten ohne die Unterstützung, die sie beim Bunde fanden, nicht in's Leben treten können. »Der Hauptvorzug der Form des Bundesstaates besteht darin, dass sie es möglich macht, für die allgemeinen Zwecke die Kraft des schweizerischen Volkes zusammenzufassen, ohne im Uebrigen den Kantonen das Recht der Selbstregierung zu entziehen. Alle Aufgaben, welchen die zersplitterten Mittel der Kantone nicht gewachsen sind, können nun von der Centralgewalt gelöst werden, und es bleibt dennoch den Kantonen ein reiches Feld der Thätigkeit, auf welchem sie frei und selbstsändig sich bewegen und in edelm Wetteifer in mancherlei Leistungen für das Volkswohl sich gegenseitig überbieten können.« *)

Wichtiger als die bisher berührten, mehr äusserlichen Verschiedenheiten zwischen dem Staatenbunde und dem Bundesstaat ist für die Erkenntniss dieses letztern seine innere Struktur. Im Bundesstaate steht über den Einzelstaaten befehlend eine selbstständige, wenn schon an eine bestimmte Zuständigkeit gebundene Centralgewalt, welche ihren besondern Organismus von Faktoren und Vollziehern des Staatswillens hat und als förmliche Staatsgewalt auftritt. **) Während früher in der Schweiz die

*) Rüttimann über die der schweizerischen Eidgenossenschaft für Realisirung des Bundesrechts zu Gebote stehenden Organe und Zwangsmittel. Zürich 1862.

**) Rob. v. Mohl, das deutsche Reichsstaatsrecht (Tüb. 1873) S. 29. Vergl. auch Bluntschli, Geschichte des schweizerischen Bundesrechts (2. Aufl.) S. 562: »In dem Bundesstaate giebt es nicht bloss organisirte Einzelstaaten, sondern auch einen vollständig organisirten Central- und Gesammtstaat«.

Tagsatzung nichts anderes war als ein Kongress von Gesandten der Kantone welche ihre Instruktionen austauschten, und der Vorort mit der Regierung eines der grössern Kantone zusammenfiel, besitzt nun der Bund, gleich jedem einheitlichen Staate, eigne gesetzgebende, vollziehende und richterliche Behörden, welche mit Ausnahme der Wahl des Ständerathes, dessen Mitglieder jedoch nach freier Ueberzeugung stimmen — von den Kantonen durchaus unabhängig sind. Auf einem weiten Gebiete steht den Bundesbehörden allein das Recht zu, Gesetze zu erlassen und die Vollziehung derselben zu überwachen; die Kantone haben sich ihren Anordnungen zu fügen. Die Herrschaft des Bundesstaates aber erfasst nicht bloss, wie diejenige des Staatenbundes, die Regierungen der Einzelstaaten, sondern auch unmittelbar die einzelnen Staatsbürger,*) welche den Gesetzen und Verfügungen der Bundesbehörden so gut wie denjenigen der Staatsbehörden Gehorsam zu leisten verpflichtet sind. Während im Staatenbunde widerspenstigen Regierungen gegenüber kaum etwas anderes als der Weg der Gewalt übrig bleibt, um die Vollziehung der Bundesvorschriften durchzusetzen, bestehen dagegen im Bundesstaate verfassungsmässige Organe, welche die genaue Beachtung derselben auf friedlichem Wege sichern. In der Schweiz lassen sich für die direkte Unterwerfung der Bürger unter die Vorschriften des Bundes und seiner Behörden zahlreiche Beispiele anführen. Die Bestimmungen der Zoll- und Postgesetze sind, ohne Rücksicht auf kantonale Gränzen und kantonale Anschauungsweise, verbindlich für alle Bewohner der Schweiz und wer sich gegen sie auflehnt, unterliegt demjenigen Strafverfahren, welches der Bund für solche Uebertretungen angeordnet hat. Ebenso ist, wenn der Bund die Anwendung seines Expropriationsgesetzes für ein öffentliches Werk beschliesst, jeder Grundeigenthümer verpflichtet, vor den dort angewiesenen Behörden über die Frage der Abtretungspflicht sowohl als über diejenige der zu leistenden Entschädigung Recht zu suchen. Aber auch die Rechte, welche der Bund dem einzelnen Bürger gewährleistet, werden von ihm selbst geschützt sowohl andern Bürgern als den kantonalen Behörden gegenüber. Wenn z. B. ein

*) Vergl. Freeman a. a. O. S. 11: »The Federal Power — — will act not only on the Governments of the several States, but directly on wery citizen of those States«.

Schweizer von seinem Gläubiger vor einem andern Gerichte als demjenigen seines Wohnortes belangt wird, so kann er sich direkt an das Bundesgericht wenden, um Befreiung von dem bundeswidrigen Gerichtsstande zu erwirken. Selbst wenn nur die Verletzung einer kantonalen, aber durch den Bund garantirten Verfassung in Frage liegt, so kann der einzelne Bürger den Streit an die Bundesbehörde ziehen, deren Entscheid für die Behörden des betreffenden Kantons massgebend ist. So erfasst der Bund mit seinen Kompetenzen die Rechte und Pflichten des Schweizerbürgers in den verschiedensten Beziehungen, und wer in seinem bürgerlichen Leben nicht auf dessen Wirken stösst, den erinnert daran wenigstens die Militärpflicht, welcher er nach Anleitung der Bundesgesetze zu genügen oder die Ersatzsteuer dafür zu bezahlen hat!

Ohne Zweifel gehört zum Wesen des Bundesstaates auch, dass die volle Souveränetät der Einzelstaaten aufgegeben ist und die Hoheitsrechte zwischen diesen und dem Bunde getheilt sind. Wenn jedoch diese Theilung der staatlichen Aufgabe dahin verstanden wird, dass »jeder Theil sich in der ihm zugewiesenen Sphäre mit der gleichen Freiheit bewege, wie wenn der andere Theil gar nicht vorhanden wäre,« *) so passt diese Folgerung aus dem Bundesstaatsbegriffe wenigstens nicht für unsere schweizerischen Verhältnisse. Wir werden vielmehr sehen, dass nach der gegenwärtigen Bundesverfassung die Eidgenossenschaft und die Kantone im Militärwesen, beim höhern Unterrichtswesen, bei der Errichtung öffentlicher Werke zusammenzuwirken berufen sind; dass das Strassenwesen, sowie das Primarschulwesen der Kantone der Aufsicht des Bundes unterliegen; dass in mehrfachen Richtungen ein Weiterzug von den kantonalen Gerichten an das Bundesgericht stattfindet. Auf eine vollständige Trennung der Gewalten zwischen dem Bunde und den Kantonen ist unsere Bundesverfassung nicht angelegt: die Kantone behalten zwar noch einen ausgedehnten Wirkungskreis, innerhalb dessen sie sich frei bewegen können, aber wo sie auf verfassungsmässige Vorschriften des Bundes und deren Vollstreckung durch die Bundesbehörden stossen, haben sie der Suprematie des Gesammtstaates sich zu fügen.

*) Rüttimann, das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz. I. 49.

Von dem Einheitsstaate, welcher in blosse Administrativbezirke, nicht aber in relativ selbstständige Gemeinwesen zerfällt, unterscheidet sich unser Bundesstaat immerhin wesentlich durch die nachfolgende Bestimmung des Art. 3 der Verfassung:

„Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränetät nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind."

Wie wir im Verlaufe unserer Darstellung sehen werden, haben die Kantone von den Befugnissen, welche zu den Souveränetätsrechten eines unabhängigen Staates gezählt werden, viele und wichtige dem Bunde abgetreten und mit Bezug auf diese Rechte erscheint nun der Bund, sowohl dem Auslande als dem einzelnen Schweizerbürger gegenüber, als souverän. Aber alle andern Hoheitsrechte, welche die Kantone dem Bunde nicht abgetreten haben, und es sind deren noch sehr viele und beinahe eben so wichtige, sind ihnen geblieben, wie namentlich die Gesetzgebung über das Strafrecht und den grössern Theil des Civilrechts, die Steuerhoheit, das Polizeiwesen, das Strassenwesen, das Kirchen- und Unterrichtswesen. Auf diesen Gebieten erscheint die freie Verfügung der Kantone als Regel, das Einschreiten des Bundes als Ausnahme, da die schweizerische wie die nordamerikanische *) Bundesverfassung die Gegenstände, welche in den Bereich der Bundesgewalt gehören, positiv, genau und ausführlich, die Angelegenheiten hingegen, deren Ordnung den Einzelstaaten zukömmt, bloss mit einem allgemeinen, negativen Ausdrucke bezeichnet, so kann es sich fragen, ob die Kantone Anspruch haben auf alle diejenigen Befugnisse, welche nicht ausdrücklich in der Verfassung dem Bunde übertragen sind, oder ob es nicht auch Rechte gebe, welche gewissermassen stillschweigend dem Bunde eingeräumt sind. In dieser Hinsicht ist zu beachten, dass das Wort »ausdrücklich« (expressément), welches sich in dem entsprechenden Artikel

*) Amend. 10: »The powers not delegated to the United States by the constitution nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people.« — Aehnlich sagte die (nicht in's Leben getretene) deutsche Reichsverfassung vom 28. März 1849 in S. 5: »Die einzelnen deutschen Staaten behalten ihre Selbstständigkeit, soweit dieselbe nicht durch die Reichsverfassung beschränkt ist; sie haben alle staatlichen Hoheiten und Rechte, soweit diese nicht der Reichsgewalt ausdrücklich übertragen sind.«

der Vermittlungsakte *) und auch noch in den Entwürfen von 1832 und 1833 vorfand, in unserm Art. 3 fehlt. Forscht man auch in den Protokollen der Kommission und der Tagsatzung von 1848 umsonst nach den Gründen der Weglassung, so ist doch anzunehmen, dass die Redaktoren jenes Wort absichtlich und wohlüberlegt gestrichen haben. Das Nämliche geschah in Nordamerika, wo die Conföderations-Artikel von 1778 das Wort »expressly« auch enthielten, während es im zehnten Zusatzartikel zur gegenwärtigen Verfassung aus dem Grunde fallen gelassen wurde, weil man von der Ansicht ausging, dass den Vereinigten Staaten auch stillschweigend verliehene Befugnisse zustehen. **) Wir dürfen daher wohl auch für die Schweiz annehmen, dass die Souveränetät des Bundes sich nicht bloss über diejenigen Angelegenheiten erstreckt, welche in der Bundesverfassung selbst mit dürren Worten ihm zugeschieden sind, sondern auch noch über andere Verhältnisse, deren einheitliche Regelung als Bedürfniss erscheint für die Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben. Unter diesem Ausdrucke verstehen wir immerhin nicht die allgemeinen Bundeszwecke (Art. 2 der Bundesverfassung), deren schrankenlose Verfolgung geraden Weges zum Einheitsstaate führen müsste, sondern die speziellen Rechte und Pflichten des Gesammtstaates, welche in den Einzelbestimmungen der Verfassung vorgesehen sind. Es besteht somit nicht eine Präsumtion zu Gunsten der Kantonalsouveränetät, sondern es ist in jedem einzelnen Falle, gestützt auf allgemeine Interpretationsregeln, zu entscheiden, ob ein Einschreiten des Bundes aus den Bestimmungen der Bundesverfassung und Bundesgesetzgebung sich rechtfertigen lasse oder nicht. ***) Eine Reihe von Gesetzen und Beschlüssen sind von der Bundesversammlung erlassen worden, ohne dass sich dazu eine ausdrückliche Ermächtigung in der Verfassung fand; wir erinnern nur an die gesammte Eisenbahngesetzgebung und an die Gesetze über die gemischten Ehen.

*) Vergl. oben S. 36.

**) Rüttimann, nordamerikanisches Bundesstaatsr. I. 28.

***) Zu dieser Modification unsrer frühern Ansicht sind wir veranlasst worden durch eine Kritik der ersten Ausgabe dieses Werkes (von Professor Rüttimann), welche in der »Neuen Zürcher Zeitung«, 1863 No. 195 bis 198, erschienen ist.

Wenn über die Gränzen der Bundes- und der Kantonalsouveränetät Streit entsteht, so muss es im Bundesstaate eine Autorität geben, welche denselben auf friedlichem Wege entgültig entscheidet. Das System der Bundesverfassung von 1848, nach welchem solche Kompetenzstreitigkeiten durch die vereinigte Bundesversammlung (bestehend aus dem National- und Ständerathe, welche oft schon in getrennter Berathung die Sache behandelt hatten), ausgetragen wurden, hatte sich nach verschiedenen Richtungen hin als ungeeignet erwiesen; daher wurde in der revidirten Bundesverfassung von 1874 (Art. 113) der Entscheid solcher Konflikte, nach amerikanischem Vorbilde, dem Bundesgerichte übertragen. Aber während in Nordamerika die Gerichte der Union auch über die Verfassungsmässigkeit der Gesetze urtheilen *), hat man in der Schweiz sofort beigefügt, dass »die von der Bundesversammlung erlassnen Gesetze und allgemein verbindlichen Beschlüsse, sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge für das Bundesgericht massgebend« seien. Das heisst mit andern Worten: die wichtigsten Kompetenzfragen, welche auftauchen können, die nämlich, ob ein Bundesgesetz oder ein Staatsvertrag innerhalb des Rahmens der Bundesverfassung sich halte oder darüber hinausgehe, entscheidet die gesetzgebende Behörde selbst auf unanfechtbare Weise. Es liegt somit allerdings in der Hand der Bundesversammlung, ihre Kompetenzen allmählig weiter auszudehnen, was, in schroffem Gegensatze zur nordamerikanischen Anschauungsweise, ein zum Einheitsstaate hinneigender deutscher Schriftsteller **) bei der Besprechung der Reichsverfassung ganz natürlich gefunden hat. Wir möchten hier eher sagen, der Mangel einer rechtlichen (nicht bloss moralischen) Garantie für die strikte Innehaltung der Bundesverfassung auch auf dem Gebiete der Gesetzgebung lasse die volle Wahrheit der in Art. 3 mit etwelcher Emphase ausgesprochenen Souveränetät der Kantone als proble-

*) Vergl. Rüttimann nordamerikanisches Bundesstaatsrecht I. 344 ff. Laboulaye histoire des Etats unis I. 21: »L'Amérique n'a pas voulu que les deux chambres, même d'accord avec le président, se missent au-dessus de la loi suprême. Le pouvoir judiciaire est assez indépendent et assez fort pour contraindre les assemblées et le président à se renfermer dans leur rôle et à respecter la constitution.«

**) Held, die Verfassung des deutschen Reiches (Leipg. 1872) S. 17, 152.

matisch erscheinen. Doch sorgt nun wenigstens das neu eingeführte fakultative Referendum dafür, dass bei allzugrosser Ausdehnung der Bundeskompetenz das, immer noch keineswegs unitarisch gesinnte Schweizervolk sein Veto einlegen kann, wie es dieses bereits beim Gesetzesentwurfe über das politische Stimmrecht im Jahr 1875 gethan hat, welcher allzusehr in bisherige kantonale Gewohnheiten eingriff.

Besser gewahrt sind die den Kantonen verbliebenen Hoheitsrechte durch den, in unserer Bundesverfassung vorgeschriebenen Revisionsmodus, denn wenn auch für Erweiterung der Bundessouveränetät auf dem Wege der Verfassungsrevision allerdings nicht Einstimmigkeit der Kantone verlangt wird, so kann doch wenigstens auch nicht die Mehrheit des Schweizervolkes allein entscheiden, sondern es muss zugleich die Mehrheit der Kantone zu jeder Einschränkung ihrer Rechte ihre Zustimmung ertheilen. Dabei versteht es sich jedoch von selbst, dass, wenn ein Kanton mit einer als angenommen erklärten Aenderung der Bundesverfassung oder vollends mit einem gesetzgeberischen Akte nicht einverstanden ist, daraus nicht das Recht für ihn folgt, aus der Eidgenossenschaft auszutreten; denn die Vereinigung mehrerer Staaten zu einem Bundesstaate hat immer einen bleibenden, nicht auf eine Zeitdauer beschränkten und nicht von Bedingungen abhängigen Charakter. *)

§ 2. Die Kantone und ihre Verfassungen.

Die Bundesverfassung von 1848 hat, während sie das Verhältniss der Kantone zur Eidgenossenschaft wesentlich umgestaltete, die Gebietsverhältnisse derselben völlig unberührt gelassen. Es sind daher die neunzehn Kantone, welche die Vermittlungsakte theils aus den Trümmern der Revolution wieder hergestellt, theils neu geschaffen hat, sowie die drei neuen Kantone, die dem Bundesvertrage von 1815 beitraten, völlig unverändert geblieben; nur hat die Bundesverfassung die im Jahr 1833 (unter Vorbehalt der Wiedervereinigung) vollzogne Trennung des Kantons Basel in zwei Halbkantone, gleich der seit Jahrhunderten bestehenden ähnlichen Trennung der Kan-

*) Vergl. Rob. v. Mohl S. 11.



tone Unterwalden und Appenzell, als eine vollendete Thatsache anerkannt. Die Eidgenossenschaft besteht daher eigentlich aus fünfundzwanzig halbsouveränen Gliederstaaten von sehr verschiedener Grösse und materieller Bedeutung. Dem Range nach, den ihnen die Bundesverfassung nach dem Datum ihres Eintrittes in den Schweizerbund giebt, sind es folgende Kantone und Halbkantone:

Zürich	mit	72,2	□Stunden	u.	284,047	Einw.*)
Bern	»	294	»	»	501,501	»
Luzern	»	54	»	»	132,153	»
Uri	»	47	»	»	16,095	»
Schwyz	»	40	»	»	47,733	»
Unterwalden ob dem Wald	»	20	»	»	14,443	»
Unterwalden nid dem Wald	»	12	»	»	11,701	»
Glarus	»	29,8	»	»	35,208	»
Zug	»	10,4	»	»	20,925	»
Freiburg	»	71,1	»	»	110,409	»
Solothurn	»	32,8	»	»	74,608	»
Basel Stadt	»	1,6	»	»	47,040	»
Basel Landschaft	»	18,6	»	»	54,026	»
Schaffhausen	»	13,3	»	»	37,642	»
Appenzell Ausserrhoden	»	10,4	»	»	48,734	»
Appenzell Innerrhoden	»	7,5	»	»	11,922	»
St. Gallen	»	87,8	»	»	190,674	»
Graubünden	»	301	»	»	92,103	»
Aargau	»	60,5	»	»	198,718	»
Thurgau	»	43,2	»	»	93,202	»
Tessin	»	128	»	»	121,591	»
Waadt	»	137,8	»	»	229,588	»
Wallis	»	192	»	»	96,722	»
Neuenburg	»	34,7	»	»	95,425	»
Genf	»	12,4	»	»	88,791	»
		1732,1	□Stunden	u.	2,655,001	Einw.

Da die zweiundzwanzig Kantone, welche in ihrer Gesammtheit *die* Eidgenossenschaft ausmachen, in Art. 1 der Bundesverfassung speziell aufgezählt sind, so folgt daraus, dass ein Gebietszuwachs

*) Wohnbevölkerung nach der eidgenössischen Volkszählung vom 1. December 1870.

oder eine Gebietsabtretung für die Schweiz nur auf dem Wege einer Bundesrevision möglich ist. *) Wenn also z. B. im Jahr 1860 der nördliche Theil von Savoyen hätte von Frankreich erworben werden können, oder wenn bei einer andern politischen Constellation Oesterreich geneigt wäre, uns Vorarlberg abzutreten, so bedürfte eine derartige Erweiterung des Bundesgebietes, welche eine Vermehrung der Zahl der Kantone in sich schliessen würde, der Zustimmung der Mehrheit der Aktivbürger, sowie der Kantone. Es ist dieses sicherlich auch rationeller als wenn, wie in Nordamerika, die Bundesbehörden von sich aus derartige Veränderungen, die von der grössten Tragweite sein können, beschliessen; gerade die dortigen Erfahrungen haben schlagend gezeigt, wie tief ein Gebietszuwachs in die innern Verhältnisse eines Staates eingreifen kann und wie sehr es die Volkssouveränetät beeinträchtigt, wenn über so wichtige Fragen das Volk nicht konsultirt wird. Aber auch die Losreissung eines Kantons von der Eidgenossenschaft, sowie die Vereinigung mehrerer Kantone in einen einzigen, wodurch die Zahl der eidgenössischen Stände vermindert würde, ist bundesrechtlich nur zulässig, wenn das Schweizervolk und die Kantone in ihrer Mehrheit zustimmen.

Nach Art. 5 der Bundesverfassung gewährleistet die Eidgenossenschaft den Kantonen ihr Gebiet. Es folgt daraus, dass kein Theil eines Kantons sich von demselben trennen darf, um sich einem andern Kantone oder gar einem auswärtigen Staate anzuschliessen; der Bund müsste in einem solchen Falle mit aller Macht einschreiten, um die Integrität des kantonalen Gebietes, wie es dermalen besteht, zu wahren. **) Es bedürfte ebenfalls einer Revision der Bundesverfassung, um z. B. den Wunsch des Bezirkes Murten zu erfüllen, welcher schon hin und wieder dahin sich geäussert hat, vom Kanton Freiburg sich zu trennen und an den Kanton Bern sich anzuschliessen. Wären die beiden Kantone über eine derartige Gebietsveränderung einverstanden, so würde letztere wohl keine allzugrosse Schwierigkeiten haben; ist aber jenes nicht der Fall, so ist es der Folgen wohl besser, wenn derartigen Wünschen nicht allzuleicht entsprochen wird.

Dem Auslande gegenüber erscheint das Gebiet der Gränzkan-

*) Rüttimann nordamerikanisches Bundesstaatsrecht II. 28, vergl. S. 11.
**) Prot. der Revisionskomm. v. 1848 S. 21.

tone zugleich als Gebiet des schweizerischen Gesammtstaates; Gränzbereinigungsverträge mit einem auswärtigen Staate werden daher, wie wir in der vierten Abtheilung dieses Werkes sehen werden, immer von der Eidgenossenschaft, nicht von dem betreffenden Kanton abgeschlossen. Gränzanstände im Innern der Schweiz, welche zwischen zwei Kantonen oder Halbkantonen entstehen können, gehören zu den staatsrechtlichen Streitigkeiten, welche früher von der Bundesversammlung entschieden zu werden pflegten, nunmehr aber nach Art. 113 Ziff. 2 der Bundesverfassung und Art. 57 des Organisationsgesetzes in die Kompetenz des Bundesgerichtes fallen.

Der Bund gewährleistet den Kantonen fernerhin ihre Verfassungen. Die Bedeutung dieser Garantie wird in Art. 5 selbst näher dahin erläutert, dass sie umfasse »die Freiheit, die Rechte des Volkes und die verfassungsmässigen Rechte der Bürger gleich den Rechten und Befugnissen, welche das Volk den Behörden übertragen hat.« Der Bundesvertrag von 1815 enthielt keinerlei nähere Bestimmungen über Umfang und Folgen der Verfassungsgarantie und wurde daher oft so gedeutet und angewendet, als ob die Eidgenossenschaft nur die Rechte der Regierungen gegenüber dem Volke, nicht aber auch die Rechte des Volkes gegenüber den Regierungen zu schützen hätte. In diesem Uebelstande, der seit den kantonalen Reformen von 1830 in einem grossen Theile der Schweiz lebhaft empfunden wurde, lag die Veranlassung zu dem, in der geschichtlichen Einleitung näher besprochenen Siebnerkonkordate von 1832, durch welches die konkordirenden Stände sich versprachen, »sowohl die dem Volke jedes Kantons nach seiner Verfassung zustehenden Rechte und Freiheiten, als die verfassungsgemäss aufgestellten Behörden jedes Kantons und ihre verfassungsmässigen Befugnisse aufrecht zu erhalten.« Auf ähnliche Weise sagte der Bundesentwurf von 1833: »der Bund gewährleistet den Kantonen ihre Verfassungen und, nach Inhalt derselben, die Freiheit und die Rechte des Volkes gleich den Rechten und Befugnissen der Behörden.« In der Revisionskommission von 1848 fand die Theorie des Gesandten von Waadt, welcher die Rechte der Behörden nicht garantiren wollte, weil in einer Republik die Souveränetät des Volkes völlig unbeschränkt und ungebunden sein müsse, wenig Anklang; doch wurde

der Idee, dass auch die Rechte der Behörden nur auf dem in der Verfassung ausgedrückten Volkswillen beruhen, wenigstens insoweit Rechnung getragen, dass in dem Entwurfe gesagt wurde: »die Freiheit und die Rechte des Volkes gleich den Rechten und den Befugnissen, welche das Volk den Behörden übertragen hat.« Einen wichtigen Zusatz zum Art. 5 beschloss dann noch die Tagsatzung, indem sie auf den Antrag der Gesandtschaft von Bern neben den Rechten des Volkes auch die »verfassungsmässigen Rechte der Bürger« unter die Garantie des Bundes stellte. Man wollte durch diesen Zusatz den Gedanken entfernen, dass es nur einer Mehrheit des Volkes in einem Kanton zustehe, sich über Verletzung der Verfassung durch die Behörden beim Bunde zu beschweren; man wollte dieses Recht auch einer Minderheit, ja selbst jedem einzelnen Bürger sichern.*) In Folge der gegenwärtigen Fassung des Art. 5 steht nun dem Schweizerbürger das unschätzbare Recht zu, die Intervention der Bundesbehörden anzurufen, nicht bloss wenn Bundes- und Konkordatsvorschriften, sondern auch wenn ausdrückliche Bestimmungen der kantonalen Verfassungen von den Behörden missachtet worden sind, mag dieses nun in den grössern politischen Verhältnissen des Kantons oder mit Bezug auf individuelle Rechte des Einzelnen geschehen sein. Erst hierdurch ist die Garantie der Verfassungen eine volle Wahrheit geworden und es ist jene Befugniss um so werthvoller, je leichter es in den Kantonen, bei ihrem beschränkten Umfange, vorkommen kann, dass politische Leidenschaften oder administrative Willkür die Stimme des Rechtes übertönen. Dabei gewährt schon die Redaktion des Art. 5 hinlängliche Beruhigung dafür, dass nicht jede Frage der Gesetzesanwendung, z. B. in Civilprozessen, an den Bund gezogen werden kann, sondern nur Fälle, bei denen es sich um die Beachtung oder Nichtbeachtung einer Verfassungsbestimmung durch die kantonalen Behörden handelt.

Die Garantie der Verfassungen, welche der Bund übernimmt, setzt voraus, dass jeder Kanton, der eine Verfassungsänderung vornimmt, seine revidirte Verfassung den Bundesbehörden zur Einsicht vorzulegen und die förmliche Gewährleistung derselben nachzusuchen hat. (Art. 6 der Bundesverf.) Nach einem Bundes-

*) Abschied S. 53, 54.

beschlusse vom 16. August 1851 *) sind die Kantone verpflichtet, die Verfassungen, für welche sie die Garantie des Bundes nachsuchen, in einer angemessenen Anzahl gedruckter Exemplare dem Bundesrathe einzusenden, welcher alsdann für die nöthigen Uebersetzungen sorgen soll. Diejenigen Kantonsverfassungen, welche zur Zeit der Annahme der Bundesverfassung bereits in Rechtskraft bestanden, bedürfen keiner nachträglichen Vorlage an die Bundesbehörden, sondern werden als bereits gewährleistet betrachtet. Dabei versteht es sich indessen und ist in Art. 2 der Uebergangsbestimmungen zur Bundesverfassung von 1874 ausdrücklich gesagt, dass Bestimmungen dieser ältern Verfassungen, welche sich mit Vorschriften des Bundes im Widerspruche befinden, von selbst aufgehoben sind. Wenn dagegen ein Kanton aus freien Stücken den Bundesbehörden eine vollständige Verfassung vorlegt, in welcher mit einzelnen neu angenommenen auch ältere Bestimmungen enthalten sind, so sind die Bundesbehörden berechtigt, auch diese letztern zu prüfen und ihnen die Gewährleistung zu versagen, wenn sie in irgend einer Beziehung mit den Bundesvorschriften nicht im Einklange stehen. **)

Der Bund hat die Gewährleistung der kantonalen Verfassungen auszusprechen, soferne sie die nachfolgenden Bedingungen erfüllen:

1) **Sie dürfen nichts den Vorschriften der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes enthalten.** Diese Bestimmung kann als eine selbstverständliche für den Bundesstaat bezeichnet werden; sogar in dem Bundesvertrage von 1815 war sie bereits aufgestellt. Vorschriften einer kantonalen Verfassung, welche mit Bundesartikeln in direktem Widerspruche stehen, sowie solche, die letztere auf eine unzulässige Weise interpretiren, sind von der eidgenössischen Gewährleistung auszuschliessen. ***) Handelt es sich dagegen bloss um zweifelhafte Redaktionen, bei denen die Möglichkeit nicht ganz ausgeschlossen ist, dass sie in einem, der Bundesverfassung entgegenstehenden Sinne ausgelegt werden könnten, so hat sich die Praxis eher dahin geneigt, sich mit der allgemeinen

*) Amtl. Samml. II. 395.

**) Kommissionalberichte, betreffend die Verfassung von Graubünden, Bundesbl. 1853 I 431 ff., 456 ff. Bundesbeschl in der Amtl. Samml. III. 337.

***) Vgl. den Bundesbeschluss, betr. die Verfassung des Kt. Uri, Bundesbl. 1850 II. 367, sowie denjenigen, betr. die Verfassung von Graubünden, s. oben.

Erklärung zu begnügen, dass der Kanton als Bundesglied sich dem öffentlichen Rechte der Eidgenossenschaft unterziehe, woraus von selbst folgt, dass im Zweifelsfalle die kantonale Verfassung durch die Bundesverfassung zu erläutern ist. *) Auf der andern Seite ist die Bestimmung des Art. 6 litt. a der Bundesverfassung auf eine, ihren Wortlaut ausdehnende, jedoch ihrem Geiste gewiss vollkommen entsprechende Weise angewendet worden, indem man verlangte, dass die kantonalen Verfassungen auch mit den Gesetzen des Bundes, namentlich den militärischen, im Einklange stehen müssen. **) Ebenso machte der Bund gegenüber einigen katholischen Kantonen, welche die Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche — eines offenbar zur Verfassung eines Landes gehörenden Gegenstandes — einem, mit dem päpstlichen Stuhle abzuschliessenden Konkordate vorbehielten, auch seinerseits den Vorbehalt, dass dieses Konkordat den Bundesbehörden zur Einsicht und Prüfung vorzulegen sei. ***)

2) Sie müssen die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen — repräsentativen oder demokratischen — Formen sichern; ausgeschlossen sind also einerseits monarchische, anderseits aristokratische Verfassungen. Letztere waren bereits verpönt durch den Entwurf von 1833, welcher die »repräsentativen oder demokratischen Formen«, die man verlangte, näher dahin erläuterte, dass »alle Staatsbürger, welche die durch das Gesetz vorgeschriebenen Bedingungen erfüllen, die politischen Rechte auszuüben befugt seien und diese Ausübung nie zu einer unabänderlichen Ortsberechtigung, oder zu einem Vorrecht der Geburt, von Personen oder Familien werden könne.« Der Ausschluss der monarchischen Staatsform wagte die Revisionskommission von 1848, wie wir gesehen haben, erst nach der Pariser

*) Bericht der ständeräthl. Kommission über die Verf. des Kant. Thurgau. Bundesbl. 1850 II. 218. Botschaften des Bundesrathes, betr. die Verf. der Kantone Graubünden und Wallis, Bundesbl. 1853 III. 712, 1854 III. 29. Bundesbeschl. von 1875 betr. die Verf. des Kant. Luzern, Amtl. Samml. Neue Folge I. 592.

**) Bundesbeschluss, betr. die Verf. des Kant. Freiburg, Amtl. Samml. V. 579. Bericht der ständeräthl. Komm. im Bundesbl. 1857 II. 304. Vgl. Bundesbeschl., betr. die Verf. des Kant. Basel-Stadt, Amtl. Samml. VI. 39.

***) Bundesbeschl. u. Bericht, betr. die Verf. des Kant. Freiburg a. a. O. Vgl. Bundesbeschl., betr. die Verf. des Kant. Wallis, Amtl. Samml. IV. 229.

Februarrevolution auszusprechen; denn es handelte sich dabei, praktisch genommen, um die Erklärung, dass der Kanton Neuenburg, welcher als ein integrirender Bestandtheil der Eidgenossenschaft bezeichnet wurde, nicht länger zugleich als »Fürstenthum« unter der Herrschaft des Königs von Preussen stehen dürfe. Die prinzipielle Richtigkeit dieses Ausspruches, den die Tagsatzung nachher einstimmig bestätigte, lässt sich gewiss nicht bestreiten; denn als ein unabweisbares Bedürfniss für den Bundesstaat erscheint eine gewisse Gleichartigkeit der Verfassungen der Gliederstaaten. Auch die nordamerikanische Union *) setzt für die Staaten, aus denen sie besteht, eine republikanische Verfassung als nothwendige Bedingung voraus; man fand bei der Gründung derselben, dass in einer Conföderation, die auf republikanischen Grundsätzen beruhe, die oberste Behörde nothwendig befugt sein müsse, das System gegen aristokratische und monarchische Neuerungen zu vertheidigen. Ebenso hat schon Montesquieu mit Recht darauf hingewiesen, dass in Griechenland Alles verloren war, als König Philipp von Makedonien eine Stimme im Rathe der Amphyktionen erhielt. Wenn es für die kleine Schweiz ein Wagniss war, dem Zwitterverhältnisse Neuenburg's, welches die europäischen Staatsverträge von 1815 geschaffen hatten, von sich aus ein Ende zu machen, so ist wenigstens dieses Wagniss vollständig gelungen, indem durch den Pariser Vertrag von 1857, den wir an einer andern Stelle einlässlicher besprechen werden, die republikanische Verfassung jenes Kantons die Sanktion des Königs von Preussen, sowie der übrigen europäischen Mächte erlangt hat.

3) Sie müssen vom Volke angenommen worden sein. Diese Bestimmung, welche weder in den Entwürfen von 1832 und 1833, noch in demjenigen der Revisionskommission von 1848 sich findet, ist von der Tagsatzung auf den Antrag der Gesandtschaften von Thurgau und St. Gallen angenommen worden. **) Es liegt derselben offenbar die Idee zu Grunde: das demokratische Princip, auf welchem gegenwärtig das gesammte schweizerische Staatsrecht beruht, erheische mit gebieterischer Nothwendigkeit, dass bei der wichtigsten staatlichen Funktion, der Annahme eines Grundgesetzes,

*) Verfassung IV. 4: »The United States shall guaranty to every state in this union a republican form of governement.« Vergl. Rüttimann II. 69.

**) Abschied S. 55.

das Volk selbst seinen Willen ausspreche. Gegen diese feststehend gewordene Rechtsansicht war noch im Jahr 1848 im Kanton Freiburg gesündigt worden, indem die dortige neue Verfassung dem Volke nicht zur Annahme vorgelegt wurde. Nur mit Widerstreben sprach die Tagsatzung die eidgenössische Garantie für dieselbe aus, weil der Bundesvertrag von 1815 keinen rechtlichen Anhaltspunkt zu einer Verweigerung bot; den neuen Bund aber wollte sie zum voraus der Verpflichtung entbinden, Verfassungen zu gewährleisten, die nicht auf dem erklärten Willen der Volksmehrheit beruhen würden.

4) Sie müssen revidirt werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt. Die Entwürfe von 1832 und 1833 begnügten sich, den Nachweis zu fordern, dass überhaupt eine Revision der zu gewährleistenden Verfassung in gesetzmässiger Weise stattfinden könne, weil in den damals erst kürzlich beseitigten Kantonsverfassungen von 1815 derartige Bestimmungen gänzlich gefehlt hatten. Die fünfzehn ereignissreichen Jahre, welche bis 1848 folgten, waren reich an politischen Erfahrungen aller Art; insbesondere lehrten sie, dass es in einer demokratisch organisirten Republik wenig nütze, dem Volkswillen Fesseln anzulegen, welche er in einem Momente der Aufregung nur zu leicht wieder abzuschütteln versucht sein könnte. Die Revisionskommission *) nahm daher in der zweiten Berathung des Bundesentwurfes mit grosser Mehrheit die Bestimmung an, dass bei jeder, den Bundesbehörden vorgelegten Kantonsverfassung zu untersuchen sei, ob sie revidirt werden könne, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlange, und dass nur unter dieser Bedingung die eidgenössische Gewährleistung auszusprechen sei.

Der Sinn der Bestimmung ist nun offenbar kein anderer als dass in den kantonalen Verfassungen keine künstlichen Schranken aufgerichtet sein dürfen, welche eine Revision auch in dem Falle rechtlich unmöglich machen würden, wenn eine ausgesprochene Volksmehrheit sich dafür erklärt. Die Verfassungen, welche in dem Zeitraume von 1830 bis 1848 entstanden, enthielten ziemlich allgemein die Bestimmung, dass eine Revision nur in bestimmten Fristen stattfinden dürfe; es konnte dann leicht vorkommen, dass, wenn die Frist anrückte, kein Bedürfniss dafür vorlag, wäh-

*) Protokoll S. 162.

rend, wenn das Volk eine Revision wünschte, es dieselbe nicht beschliessen konnte, ohne die Verfassung zu verletzen. Derartige Fristbestimmungen sind also nicht mehr zulässig, wie die Bundesbehörden bereits 1850 bei Anlass der Verfassung Nidwalden's erklärt haben. *) Aber auch jede andere Erschwerung oder Einschränkung der freien Manifestation des Volkswillens bei Revisionsabstimmungen wird als unstatthaft betrachtet: so die in der frühern Graubündner Verfassung enthaltene Bestimmung, dass eine Revision nur auf den Antrag des Grossen Rathes und mit zwei Dritttheilen der Kreisstimmen sollte beschlossen werden dürfen; **) so eine Bestimmung der Schaffhauser Verfassung, nach welcher bei Abstimmungen über die Vornahme einer Totalrevision, sowie über Annahme oder Verwerfung der Verfassung die Anwesenheit von zwei Dritttheilen der Stimmberechtigten gefordert wurde. ***) Es ist hier zu bemerken, dass sehr oft in den Kantonen zweierlei Abstimmungen nach einander stattfinden: die erste betrifft die Frage, ob die Verfassung revidirt werden solle, wofür die Initiative durch eine bestimmte Anzahl von Bürgern oder auch vom Kantonsrathe ergriffen werden kann; die zweite betrifft die Annahme oder Verwerfung der revidirten Verfassung. Auf die letztere Abstimmung bezieht sich die oben unter Ziff. 3 behandelte Vorschrift der Bundesverfassung, dass die kantonalen Verfassungen vom Volke, d. h. von der absoluten Mehrheit, sei es der Stimmenden oder sämmtlicher Aktivbürger, angenommen sein müssen; dagegen bezieht sich die hier besprochene Bestimmung offenbar bloss auf die erstere Abstimmung. Bei dieser, d. h. bei der Anordnung einer Revision soll die absolute Mehrheit der Bürger ohne jede Einschränkung entscheiden können. Dem Wortlaute der Bestimmung widerspricht es aber nicht, wenn ein Kanton sich mit der Mehrheit der an der Abstimmung theilnehmenden Bürger nicht begnügt, sondern die wirkliche Mehrheit der Aktivbürger in der Weise, dass auch die nicht stimmenden mit in Berechnung zu ziehen sind, verlangt. †)

*) Bundesbl. 1850 II. 230, 234.

**) Bundesbl. 1853 I. 436, 456. Amtl. Samml. III. 338.

***) Bundesbl. 1853 II. 556. Ullmer, die staatsrechtl. Praxis der schweiz. Bundesbehörden I. 29.

†) Vergl. den Bericht der ständeräthl. Kommission über die Verfassung des Kant. Zug, Bundesbl. 1874 II. 490.

Was die Frage betrifft, ob die Einführung einer Kantonsverfassung bis nach erlangter eidgenössischer Gewährleistung zu suspendiren sei, so hatte der Bundesrath bereits im Jahr 1850 bei einem Rekurse des vaterländischen Vereines von Nidwalden Anlass, dieselbe in verneinendem Sinne zu beantworten. Er stützte sich dabei wesentlich darauf, dass einerseits diese Suspension durch die Bundesverfassung nicht ausdrücklich verlangt werde, wie es z. B. mit Bezug auf gewisse polizeiliche Verfügungen der Kantone der Fall sei, anderseits dem Bundesrathe vor wie nach dem Garantiebeschlusse die Befugniss zustehe, dafür zu sorgen, dass nicht durch bundeswidrige Verfügungen Rechte verletzt werden. Als später eine ähnliche Frage im Kanton Tessin auftauchte, äusserte sich der Bundesrath darüber folgendermassen: »Die Gewährleistung einer kantonalen Verfassung durch den Bund enthält in Beziehung auf die Frage der Gültigkeit dieser Verfassung nur die Beglaubigung, dass sie mit den Rechten des Bundes und den Bestimmungen der Bundesverfassung nicht im Widerspruche stehe. Erfolgt diese Beglaubigung auch erst nachträglich, so thut diess ihrer Inkrafttretung und Anwendung im Kantone selbst, vom Tage ihrer Annahme oder Proklamation an, keinen Eintrag.« *) Bei der Verfassung von Schaffhausen ist es sogar vorgekommen, dass sie erst nach vier Jahren, nachdem sie in volle Wirksamkeit getreten war, die eidgenössische Garantie erhielt. Die Bundesbehörden werden freilich darüber zu wachen haben, dass nicht durch Nachlässigkeit der Kantonsbehörden die Vorschriften des Art. 6 unbeachtet bleiben; aber die Rechtsfolge der Ungültigkeit auch derjenigen Bestimmungen, welche der Bundesverfassung und Bundesgesetzgebung nicht widersprechen, ist keineswegs schon an den Mangel der erfolgten Gewährleistung geknüpft. Dagegen sind allerdings, wie der Bundesrath bei Anlass eines Rekurses aus dem Kanton Uri erkannt hat, diejenigen Bestimmungen einer Kantonsverfassung, welche die Bundesversammlung bereits ausdrücklich als bundeswidrig erklärt und daher zur Revision zurückgewiesen hat, als rechtlich nicht existirend zu betrachten. **)

*) Bundesbl. 1851 II. 818. 1855 II. 467.

**) Ullmer, I. 21, 518.

§ 3. Verträge unter den Kantonen.

Da der Bundesstaat in umfassender Weise nicht bloss die Sorge für die politischen Angelegenheiten der Bundesglieder, innere wie auswärtige, sondern auch die Garantie der Einzelrechte und die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt auf sich genommen hat, so würde es seinem innersten Wesen widersprechen, wenn unter den Bundesgliedern noch andere, seien es weitere oder engere, Verbindungen beständen, welche ähnliche Zwecke verfolgen würden. Schon die Vermittlungsakte sagte daher in Art. 10 kurz und einfach: »*Toute alliance d'un canton avec un autre canton est interdite.*« Selbst der Bundesvertrag von 1815, obwohl er auch in dieser Hinsicht einen bedauerlichen Rückschritt machte, untersagte doch alle Verbindungen zwischen den Kantonen, welche »dem allgemeinen Bund oder den Rechten anderer Kantone nachtheilig« wären und diese Bestimmung genügte zur Auflösung des Sonderbundes der VII katholischen Stände, welcher die konfessionelle Zerrissenheit früherer Jahrhunderte wieder heraufzubeschwören suchte. Sie wurde indessen mit Recht schon beim ersten Revisionsversuche von 1833 dem Grundsatze nach unzureichend gefunden, und der damalige Entwurf enthielt bereits wörtlich diejenige Bestimmung, welche nun in Art. 7 der Bundesverfassung übergegangen ist. Letzterer stellt nämlich einfach folgenden Grundsatz auf:

»*Besondere Bündnisse und Verträge politischen Inhaltes zwischen den Kantonen sind untersagt.*«

Dagegen hat der Bundesstaat kein Interesse daran, die Gliederstaaten auch an Verträgen über Gegenstände, welche er nicht in seinen Bereich gezogen, sondern ihrem freien Verfügungsrechte überlassen hat, zu hindern; es können dieselben vielmehr nur dazu dienen, eine innigere Vereinigung, als die schon durch die Bundesverfassung begründete, eine wünschenswerthe Verständigung über häusliche Angelegenheiten der Kantone in's Leben zu rufen, wie die eidgenössischen Konkordate es beweisen. Der Art. 7 räumt daher, ebenfalls übereinstimmend mit dem Entwurfe von 1833, den Kantonen die Befugniss ein, »Verkommnisse über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung unter sich abzuschliessen.« Dabei versteht es

sich freilich, dass der Bund sich eine Controle darüber vorbehalten muss, dass solche Verkommnisse weder in die Kategorie der unerlaubten Verträge politischen Inhaltes gehören, noch sonst etwas enthalten, was den Bundesvorschriften oder den Rechten anderer Kantone zuwiderlaufen würde. Die Kantone sind daher nach Art. 7 und 102, Ziff. 7 der Bundesverfassung verpflichtet, Verträge, welche sie unter sich abschliessen, dem Bundesrathe zur Einsicht vorzulegen. Findet der Bundesrath nach vorgenommener Prüfung dieselben zulässig, so hat er sie einfach zu genehmigen; im entgegengesetzten Falle, oder wenn von einem andern Kanton Einsprache dagegen erhoben wird, soll er sie nach Art. 85, Ziff. 5 der Bundesversammlung vorlegen, welche darüber zu entscheiden hat. Bis jetzt ist seit 1848 noch niemals ein derartiger Entscheid der obersten Bundesbehörde nothwendig geworden.

Wenn ein zwischen zwei oder mehrern Kantonen abgeschlossener Vertrag genehmigt ist, so sind nach Art. 7 die Kantone berechtigt, zur Vollziehung desselben die Mitwirkung der Bundesbehörden anzusprechen. Das Nämliche ist natürlich auch der Fall bei ältern Verträgen, welche schon vor 1848 in Rechtskraft bestanden, sofern solche der Bundesverfassung nicht widersprechen. Im Jahr 1855 wurde die Mitwirkung des Bundesrathes verlangt zur Handhabung und Vollziehung eines zwischen den Kantonen Uri und Schwyz bestehenden Verkommnisses betreffend das Rechtsverhältniss der Urner, welche sich in der schwyzerischen Gemeinde Römerstalden aufhalten. Da die Ansichten der beiden Kantonsregierungen über die Tragweite eines Vertragsartikels auseinandergingen, so musste sich der Bundesrath in eine nähere Prüfung der streitigen Frage einlassen. Er entschied sich hierbei für die Anschauung der Regierung von Schwyz, nach welcher das regelmässige Domicil das Niederlassungsverhältniss begründet, und wies daher das Begehren Uri's ab, nach welchem der Vertrag in dem Sinne vollzogen werden sollte, dass die Angehörigen der Gemeinde Sissikon, welche auch nur einen Theil des Jahres in ihrer Heimath sich aufhalten oder lediglich erklären, dass sie nicht ihren bleibenden Wohnsitz in Römerstalden nehmen wollen, nicht als Niedergelassene daselbst zu betrachten seien. In einem andern Streitfalle zwischen den nämlichen zwei Kantonen, wo es sich um die Anwendung eines, von Schwyz gekündigten Verkommnisses übe

die Stellung von Fehlbaren in Polizeifällen handelte, stellte der Bundesrath den Grundsatz auf, dass die Befugniss, Staatsverträge, die sich nicht auf Einräumung von Privatrechten beziehen, sondern nur Gegenstände des öffentlichen Rechtes reguliren, aufzukünden und einseitig davon zurückzutreten, nicht bezweifelt werden könne. Der Bundesrath ist auch schon wiederholt in den Fall gekommen, über die Auslegung und Anwendung derjenigen Verkommnisse zu entscheiden, welche zwischen einzelnen Kantonen (Zürich und Schaffhausen, Luzern und Freiburg) über die Behandlung von Vaterschaftsklagen bestanden oder noch bestehen, und zwar sowohl hinsichtlich der Kompetenz der Gerichte als auch in Bezug auf materielle Bestimmungen, z. B. über die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Kind als unter Eheversprechen erzeugt dem Vater zuzusprechen sei. *)

Neuere Fälle, in denen der Entscheid des Bundesrathes angerufen wurde, sind folgende: Zwischen den Kantonen Zürich und Thurgau besteht seit 1856 ein Vertrag, nach welchem die zürcherische Ortschaft Burghof und die thurgauische Ortschaft Fahrhof eine Schulgenossenschaft für eine gemeinschaftliche Primarschule ausmachen, welch' letztere unter der Aufsicht des thurgauischen Erziehungsrathes steht. Hierauf gestützt, erklärte Thurgau auch die Ortschaft Burghof für steuerpflichtig gegenüber seiner Sekundarschule Neunforn, was die Regierung von Zürich bestritt. Der Bundesrath entschied gegen den Anspruch Thurgau's, weil die Ortschaft Burghof nur durch den Vertrag in gewisse Beziehungen zur thurgauischen Landeshoheit gekommen sei; diese Beziehungen seien aber abgegränzt und erstrecken sich nur so weit als der Vertrag dieses ausdrücklich festsetze. **) — Die Kantone Luzern und Aargau regelten einen Gränzanstand zwischen den Gemeinden Reiden und Wynikon einerseits, Reitnau anderseits, welcher während mehreren Jahren sogar die Tagsatzung beschäftigt hatte, im Jahr 1830 durch gütliche Uebereinkunft, in welcher u. A. festgesetzt wurde, dass jede Gemeinde die in ihrem Banne, innerhalb der bezeichneten Marchlinie liegenden Güter für ihre örtlichen Auslagen mit Steuer belegen möge. Der Bann der aargauischen Gemeinde Reitnau wurde dabei in der Weise um-

*) Bundesbl. 1856 I. 503. Ullmer I. 499—510.
**) Bundesbl. 1869 I. 999.

gränzt, dass auch Liegenschaften, welche unter der Hoheit des Kantons Luzern stehen, in denselben gehören. Nun erliess 1867 der Kanton Luzern ein neues Steuergesetz, welches alles auf seinem Gebiete liegende Grundeigenthum den betreffenden Gemeinden als steuerpflichtig erklärte; hierauf gestützt, wollte die Regierung von Luzern den Vertrag von 1830 nicht mehr als für sie verbindlich anerkennen, sondern behauptete, die Gemeinden Reiden und Wynikon seien befugt, den auf luzernischem Kantonsgebiete liegenden Theil des Gemeindebannes Reitnau zu besteuern. Die Regierung von Aargau führte darüber Beschwerde beim Bundesrathe und dieser entschied zu ihren Gunsten, weil durch den Vertrag von 1830 der Kanton Luzern auf Rechte verzichtet habe, die ihm sonst kraft seiner Souveränetät unzweifelhaft zustehen würden. Jener Vertrag, der seit Jahrzehenden von beiden Regierungen als rechtsbeständig angesehen worden, setze in unzweideutiger Weise fest, dass die im Kanton Luzern liegenden Theile der aargauischen Gemeinde Reitnau wohl die Staatssteuer, aber nicht die Gemeindesteuern im Kanton Luzern zu bezahlen haben. Hieran könne das vom Grossen Rathe erlassene Steuergesetz nichts ändern, weil verbindliche interkantonale Verträge nicht durch einseitige gesetzgeberische Akte beseitigt werden können. *) — Zwischen den Kantonen Bern und Aargau besteht ein Vertrag von 1823 über die Gränze bei Murgenthal, durch welchen der ganze Rothbach, sowie die Schwellen- und Wasserpolizei über denselben und die Befugniss, Konzessionen für Erstellung neuer Wasserwerke zu ertheilen, dem Kanton Bern zugeschieden wird, den schon früher bestandenen Wasserwerken aber ihre Rechte vorbehalten werden. Ueber die Anwendung dieses Staatsvertrages entstanden neue Streitigkeiten in zwei Richtungen, nämlich über die Frage, ob die Konzession für Veränderung des Getriebes eines am aargauischen Ufer liegenden Gewerbes von der Regierung des Kantons Aargau oder von derjenigen des Kantons Bern ausgehen müsse, und ferner über die Frage, ob die Gerichte des einen oder andern Kantons kompetent seien zur Beurtheilung der Rechtsverhältnisse an den Schwelleinrichtungen bei der Ableitung eines nach dem Kanton Aargau führenden Kanals aus dem Rothbach. Der Bundesrath,

*) Bundesbl. 1871 II. 399—404.

zum Entscheide dieser Streitigkeiten angerufen, sprach sich in beiden Beziehungen zu Gunsten des Kantons Bern aus. *)

In Folge des Art. 113, Ziff. 2 der Bundesverfassung von 1874, sowie des, diese Bestimmung interpretirenden Art. 57 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege sind nun Streitigkeiten zwischen den Kantonen, welche über die Auslegung und Anwendung der unter ihnen bestehenden Verträge erwachsen, nicht mehr vom Bundesrathe, sondern vom Bundes gerichte zu entscheiden.

Zweites Kapitel.

Verhältnisse der Schweiz zum Auslande.

§ 1. Krieg und Frieden; Bündnisse und Verträge.

Wenn mehrere selbstständige Staaten zu einem grössern Gesammtstaate sich vereinigen, so haben sie dabei immer vorzugsweise den Zweck im Auge, dem Auslande gegenüber mit um so mehr Kraft und Sicherheit auftreten zu können; gerade in den völkerrechtlichen Beziehungen lassen sie sich daher weit eher eine Beschränkung ihrer Souveränetät gefallen als in ihren innern Verhältnissen. War es ein schweres Gebrechen der alten Bünde vor 1798, dass sie die Schweiz dem Auslande gegenüber nicht vollständig zu einem einheitlichen Ganzen zu gestalten vermochten, so hat doch schon der Bundesvertrag von 1815 es in die ausschliessliche Kompetenz der Tagsatzung gelegt, Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und Handelsverträge mit auswärtigen Staaten zu errichten. Aus dem Entwurfe von 1833 rührt sodann der nun in Kraft bestehende Art. 8 der Bundesverfassung her, welcher sagt:

»*Dem Bunde allein steht das Recht zu, Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge mit dem Auslande einzugehen.*«

*) Bundesbl. 1870 III. 493—513. 1871 II. 866—868.

Die ausserordentliche Mehrheit von $^3/_4$ der Kantonsstimmen, welche der Bundesvertrag von 1815 für Kriegserklärungen und Friedensschlüsse verlangte, ist mit Recht fallen gelassen worden. Es ist bei der Stellung, welche die Schweiz in Europa einnimmt, nicht zu befürchten, dass in den beiden gesetzgebenden Räthen auch nur einfache Mehrheiten sich zusammenfinden werden, um einen unbesonnenen und ungerechtfertigten Krieg zu beschliessen!

Eine Ausnahme von der dem Bunde allein zustehenden Befugniss, sich in einen Krieg einzulassen, statuirt Art. 15, nach welchem ein Kanton, dem vom Auslande her plötzlich Gefahr droht, sogar verpflichtet ist, andere Kantone zur Hilfe zu nehmen, unter gleichzeitiger Anzeige an die Bundesbehörde. Bei dem gegenwärtigen Zustande der Telegraphie und der Eisenbahnverbindungen hat diese Bestimmung wenig praktische Bedeutung mehr; denn der Bundesrath wird in der Regel von militärischen Bewegungen an unsrer Gränze mindestens eben so gut unterrichtet sein wie eine Kantonsregierung.

Bündnisse politischen Inhaltes mit auswärtigen Staaten sind weder unter der Herrschaft des Bundesvertrages von 1815 noch unter derjenigen der Bundesverfassung von 1848 von der Eidgenossenschaft abgeschlossen worden; sie werden auch bei der neutralen Stellung, welche unser Vaterland im europäischen Staatensysteme einnimmt, nicht so leicht vorkommen, so dass wir darüber hinweggehen können. Um so wichtiger sind für uns die Staatsverträge mit dem Auslande, deren reichen und mannigfaltigen Inhalt wir in der vierten Abtheilung dieses Werkes näher kennen lernen werden; hier müssen wir mehr die formale Frage in's Auge fassen, wie weit die Befugniss des Bundes zum Abschlusse von Staatsverträgen reicht. Der Bundesvertrag von 1815 (Art. 8) redete neben den »Bündnissen« bloss von »Handelsverträgen«; dessenungeachtet wurde der Vertrag mit Frankreich vom 18. Juli 1828 über »verschiedene nachbarliche, gerichtliche und polizeiliche Verhältnisse« nicht bloss wie der Niederlassungsvertrag vom 30. Mai 1827, im Namen derjenigen Kantone, welche sich zum Beitritte entschlossen hatten, sondern im Namen der gesammten Eidgenossenschaft vollzogen. *) In gleicher Weise erfolgte eine Abänderung

*) Die schweizerische Ratificationsurkunde (Off. Samml. II. 216, Snell I. 500) sagt: »Ayant été transmis aux Cantons confédérés et les déclarations

jenes Vertrages, welche sich auf die Auslieferung der Verbrecher bezog, am 30. September 1833 *). Wenn man also bereits zur Zeit, wo die Souveränetät der Kantone in ihrem Innern noch beinahe völlig unbeschränkt war, die Eingehung von Staatsverträgen mit dem Auslande, wenigstens nach gewissen Richtungen hin, als eine gemeineidgenössische Sache betrachtete, so beweist das am besten, dass man von jeher in den auswärtigen Beziehungen mehr als in den innern Verhältnissen ein einheitliches Auftreten des Gesammtstaates als Bedürfniss empfand. Nach der Einführung der Bundesverfassung hatte man, bei dem ganz allgemein gehaltenen Wortlaute des Art. 8, um so weniger Grund, die Befugnisse des Bundes für den Abschluss von Staatsverträgen allzusehr einzuschränken. Schon bei der Genehmigung des Handels- und Niederlassungsvertrages mit Sardinien vom 8. Juni 1851, in welchem zwar die dortigen Angehörigen nur mit den in Art. 41 der Bundesverfassung von 1848 enthaltenen Einschränkungen den Schweizern gleichgestellt wurden, wollte die Kompetenzfrage in Zweifel gezogen werden, indem von Seite des Kantons Waadt behauptet wurde, der Bund sei nicht befugt, mit einem fremden Staate einen Vertrag betreffend die Niederlassung abzuschliessen. Die ständeräthliche Kommission sprach sich hierüber folgendermassen aus: »Nach dem Art. 8 der Bundesverfassung steht dem Bunde unbedingt das Recht zu, Staatsverträge mit dem Auslande abzuschliessen. Dieses Recht soll durch Hinzuziehung der Worte ›namentlich Zoll- und Handelsverträge‹ offenbar nicht beschränkt, sondern bloss erläutert werden. In diesem Sinne ist auch der fragliche Artikel bis dahin verstanden und angewendet worden. Es genügt, in dieser Beziehung an die im Jahre 1850 zwischen der Eidgenossenschaft und den vereinigten Staaten von Nordamerika abgeschlossene Uebereinkunft zu erinnern, durch welche ebenfalls die beiden Staaten ihren Angehörigen gegenseitig Freiheit der Niederlassung zusichern, ohne dass auch nur Eine

de ceux-ci, consignées au protocôle de la Diète des 10, 21 et 24 Juillet 1828, se trouvant en nombre suffisant pour constater, dans une transaction de ce genre, l'assentiment du Corps helvétique.« Es waren nicht mehr als 17 Stände, welche sich an der Tagsatzung für unbedingte Genehmigung des Vertrages aussprachen. Abschied von 1828 S. 106.

*) Off. Samml. II. 306 ff. Snell I. 505.

Stimme in allen 22 Kantonen laut geworden wäre, welche die Bundesbehörden einer Ueberschreitung ihrer Befugnisse bezüchtigt hätte.« *) Das Niederlassungswesen erscheint jedenfalls als eine durch die Bundesverfassung centralisirte Materie; schon etwas schwieriger aber gestaltet sich die Kompetenzfrage, wenn Staatsverträge auch Bestimmungen enthalten über Angelegenheiten, welche im Innern der Schweiz ganz der Souveränetät der Kantone überlassen sind. Dahin gehörte zunächst der Vertrag mit Grossbrittanien vom Jahr 1855, welcher die Angehörigen dieses Staates nicht bloss vom Militärdienste in der Schweiz, sondern auch von den, in den Kantonen erhobenen Militärpflichtersatzsteuern befreite, ferner jede Durchsuchung ihrer Wohnungen, Magazine und Schriften, die sich nicht auf einen schriftlich abgefassten Gerichtsbefehl gründen würde, untersagte, endlich ihnen den freien Erwerb jeder Art von Eigenthum, sowie die freie Verfügung darüber zusicherte. **) Gegen diese Bestimmungen wurden in der ständeräthlichen Kommission Kompetenzbedenken erhoben, indem man fand, dass namentlich die beiden erstern derselben in das Gesetzgebungsrecht der Kantone eingreifen. Die Mehrheit der Kommission bestritt dieses zwar nicht, aber sie setzte sich über die geäusserten Bedenken hinweg mit der Bemerkung, es könne der Grundsatz nicht anerkannt werden, dass in Staatsverträgen keinerlei Bestimmungen aufgenommen werden dürfen, welche den Kantonen gewisse Beschränkungen auferlegen, weil sonst der Abschluss solcher Verträge fast unmöglich würde. ***) Eine gründliche Erörtererung der Kompetenzfrage fand bei diesem Anlasse freilich nicht statt, allein durch die Annahme des Staatsvertrages mit Grossbrittannien, ferner desjenigen mit dem Grossherzogthum Baden vom 6. December 1856, welcher ähnliche Bestimmungen enthielt, †) endlich desjenigen mit Belgien vom 11. December 1862, welcher überdiess die dortigen anonymen Gesellschaften ermächtigte, in der Schweiz vor Gericht aufzutreten, und die Kantone verpflichtete, ihre Konsumogebühren auf Branntwein und Liqueur nicht höher zu stellen, — war thatsächlich bereits entschieden,

*) Bundesbl. 1851 III. 147.
**) Amtl. Samml. V. 271 ff.
***) Bundesbl. 1856 I. 180.
†) Amtl. Samml. V. 661 ff., VII. 483 ff.

dass die Eidgenossenschaft in Verträgen mit dem Auslande Verpflichtungen eingehen dürfe in Bezug auf Gegenstände, die im Innern der Schweiz nicht centralisirt, sondern der freien Verfügung der Kantone überlassen sind. Einer ernsten und einlässlichen Prüfung wurde dann aber die Kompetenzfrage bei Anlass der Genehmigung der Staatsverträge mit Frankreich vom 30. Juni 1864 unterworfen. Durch diese Verträge wurde den Franzosen ohne Rücksicht auf ihr Glaubensbekenntniss die freie Niederlassung in der Schweiz gewährt, während man bei allen fühern Unterhandlungen mit andern Staaten es gleichsam als ein Axiom hingestellt hatte, dass mit Rücksicht auf Art. 41 der Bundesverfassung von 1848 nur Christen, nicht aber Juden, Mohammedanern u. s. w. das Niederlassungsrecht zugesichert werden könne. Ferner waren in Bezug auf den Schutz des literarischen, künstlerischen und gewerblichen Eigenthums den Franzosen Rechte eingeräumt, welche die Schweizer nicht in gleichem Umfange besassen, ja es war gleichsam ein Gesetz über diese Materie mit Strafbestimmungen und prozessualischen Vorschriften für die Schweiz aufgestellt. Endlich war den Kantonen untersagt, ihre Konsumogebühren von französischen Weinen zu erhöhen oder neue einzuführen, ja sie wurden sogar verpflichtet, den da und dort gemachten Unterschied zwischen feinen und gewöhnlichen Weinen fallen zu lassen und überall nur den Ansatz für letztere zu beziehen. Trotz dieser bedeutenden Eingriffe in die Souveränetät der Kantone empfahl der Bundesrath die Annahme der Verträge und stützte sich dabei zunächst auf den Wortlaut der Art. 8 und 9 der Bundesverfassung, nach welchen dem Bunde allein das Recht zur Eingehung von Staatsverträgen, ohne Beschränkung auf gewisse Materien, zustehe, die Kantone aber bloss ausnahmsweise befugt seien, über untergeordnetere Gegenstände Verträge mit dem Auslande abzuschliessen. Ferner gründete der Bundesrath die Kompetenz des Bundes auf den Gesammtcharakter unsrer bundesstaatlichen Einrichtungen, welcher sich durch die Devise kennzeichne: »Einheit der Bundesglieder nach Aussen, Selbstständigkeit derselben im Innern.« »Der politische Organismus der Schweiz«, sagt die Botschaft des Bundesrathes, »ist so,, dass die Befugnisse zwischen Bund und Kantone getheilt sind, dass aber in der weitaus grössern Zahl der Materien das Dispositionsrecht im Innern den Kantonen geblieben

ist. Wollte man demzufolge den Bund auf Abschluss von Verträgen über centralisirte Materien beschränken, so würde der volltönende Wortlaut des Art. 8 in That und Wahrheit auf die Kompetenz zum Abschluss von Zoll- und Telegraphenverträgen und kleinen Zollregulativen zusammenschrumpfen. Da aber auch die Kantone selbst nicht in der Lage wären, andere Materien im Vertragswege mit dem Auslande zu ordnen, so würde dieser Zustand der Dinge das Resultat erzeugen, dass die Schweiz sich aus formellen Gründen der wichtigsten Verträge enthalten und sich in völkerrechtlicher Beziehung gänzlich isoliren müsste. Diese Stellung aber würde gewiss einem so verkehrsreichem Lande, wie die Schweiz es ist, zum grössten Schaden gereichen.« Endlich berief sich der Bundesrath noch auf die bisherige Praxis, von welcher wir bereits gesprochen haben. Aus derselben führte er, um die Unhaltbarkeit der Doktrin nothwendiger Rechtsgleichheit der Fremden und Einheimischen zu zeigen, noch folgendes Beispiel an: »Art. 41 gibt den Kantonen nicht bloss das Recht, die Niederlassung der nichtchristlichen Schweizerbürger zu verweigern, sondern er gibt ihnen auch das nämliche Recht der Niederlassungsverweigerung, wenigstens für eine beschränkte Zeit, gegenüber den naturalisirten Schweizerbürgern. *) Dadurch aber, dass man den Nordamerikanern, Engländern, Italienern, Belgiern und Badensern das unbedingte Niederlassungsrecht gewährte, sind die Angehörigen dieser Staaten in einem viel günstigern Verhältniss als die naturalisirten Schweizerbürger selbst. Die naturalisirten Schweizerbürger sind gleich dem nichtchristlichen Schweizerbürger schlechtern Rechtes als die Fremden. Wenn man diess nicht zugeben wollte, so hätte man keinen einzigen Niederlassungsvertrag abschliessen dürfen.« — Der Bericht der nationalräthlichen Kommission hat das Verdienst, klar und scharf unterschieden zu haben zwischen zwei Fragen, die sonst nur zu leicht mit einander vermengt zu werden pflegten: der formalen Kompetenzfrage und der Frage der politischen Möglichkeit und Schicklichkeit einer Bevorzugung der auswärtigen vor den schweizerischen Israeliten. In ersterer Beziehung fand sie: wenn man sich auf den Art. 41 (Bundesverfassung von 1848) steifen wolle, so hätte der Bund eigentlich gar keinen Fremden das Niederlassungsrecht ohne Zu-

*) Beide Bestimmungen sind in Folge der Partialrevision von 1866 dahingefallen.

stimmung der Kantone ertheilen dürfen, weil letztere ja nach jener Bundesvorschrift nur verpflichtet seien, den christlichen Schweizern unter gewissen Bedingungen die Niederlassung zu gestatten; habe sich dagegen die Bundesversammlung für befugt erachtet, durch Staatsverträge ohne Befragung der Kantone irgend welchen Fremden das Niederlassungsrecht auf dem ganzen Gebiete der Eidgenossenschaft zuzugestehen, so gelte diese Befugniss für alle Klassen von Fremden. Dagegen sei es allerdings eine Forderung nationaler Würde, dass man nicht in wichtigen und wesentlichen, praktisch in die Augen fallenden Beziehungen Fremde besser stellen dürfe als Einheimische; daraus folge aber nur, dass man nach Annahme der Staatsverträge mit Frankreich die Ausschlussbestimmungen gegenüber den schweizerischen Israeliten fallen lassen müsse. In den Fragen des sogenannten geistigen Eigenthums und der Ohmgelder fand die Kommission zwar die Kompetenz zweifelhafter als in der Judenfrage, aber sie hielt dafür, es dürfe wegen der geringern praktischen Erheblichkeit und wegen mangelnden Widerspruchs von Seite der Kantone über daherige Bedenken hinweggegangen werden. — Eine sehr beachtenswerthe principielle Erörterung fand die Kompetenzfrage als solche in dem Berichte der ständeräthlichen Kommission; wir werden daher dieselbe etwas ausführlicher wiedergeben. Der Bericht spricht sich u. A. folgendermassen aus: »Diejenigen, welche den Art. 8 mehr im Sinne der Kantonalgewalt interpretiren, sagen: Der Bund hat allerdings allein das Recht, Staatsverträge einzugehen; er muss aber dabei innert den Schranken der Kompetenz bleiben, die ihm durch die übrigen Artikel der Bundesverfassung angewiesen ist. Er darf also von sich aus in den Verträgen nur über Gegenstände verfügen, die in das ihm durch die Bundesverfassung zugewiesene Gebiet fallen, Dinge dagegen, die in die Kompetenz der Kantone gehören, darf er nur mit deren Zustimmung darin aufnehmen. So gehört also z. B. die Regulirung der Niederlassungsverhältnisse, soweit die Bundesverfassung nicht von sich aus darüber statuirt hat, in die Kompetenz der Kantone. Wir können nun aber, so wenig als der Bundesrath, dieser beschränkten Interpretation des Art. 8 beistimmen. Nach unserm Dafürhalten ist sie weder durch den Text der Bundesverfassung gerechtfertigt, noch aber in ihrem Sinn und Geiste begründet. Wir erachten vielmehr, es enthalte der Art. 8 die all-

gemeine Befugniss des Bundes, Staatsverträge abzuschliessen, ohne dass dabei ein Vorbehalt zu Gunsten der Kantone gemacht sei. Mit dem Rechte, Verträge einzugehen, ist nach unserer Ansicht die Befugniss verbunden, über alle diejenigen Gegenstände zu statuiren, die dabei in Betracht kommen. Wie unter Vorbehalt dessen, was dem Bunde zusteht, die innere Verwaltung und Gesetzgebung den Kantonen anheimgegeben ist, so dem Bunde die das Ausland betreffenden Verhältnisse. So entnehmen wir der Bundesverfassung, dass einer der Zwecke des Bundes ist: die Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen Aussen (Art. 2); ihm allein steht das Recht zu, Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen (Art. 8); der amtliche Verkehr zwischen Kantonen und auswärtigen Staatsregierungen muss durch Vermittlung des Bundesraths stattfinden (Art. 10); der Bund kann Fremde, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiete wegweisen (Art. 57, jetzt Art. 70). So geht aus dem ganzen Inhalte der Bundesverfassung hervor, dass dem Bunde dieses Fremdenrecht, wenn wir uns so ausdrücken dürfen, allein anheimfällt. Hätte die Bundesverfassung den Bund hierin beschränken wollen, so hätte der bestimmte Vorbehalt aufgenommen werden müssen, dass er bei der Ausübung des ihm zustehenden Rechtes, Staatsverträge einzugehen, von sich aus nur solche Materien erledigen dürfe, die ihm kraft seiner ihm anderweitig durch die Bundesverfassung vorbehaltenen Rechte zukommen, dass dagegen in allem Uebrigen ein Einverständniss mit den Kantonen nöthig sei. Es ist aber nicht gedenkbar, dass man im Jahre 1848, wo die Rechte des Bundes nach allen Seiten hin ausgedehnt wurden, ihm in der so wichtigen Materie unserer Verhältnisse zum Auslande so sehr die Hände hätte binden wollen. Wenn dem Art. 8 eine so enge Deutung gegeben werden wollte, so würden wir offenbar rückschreiten hinter Das, was schon unter der alten Verfassung geschehen ist . . . . Man würde nun aber zu weit gehen, wenn man annehmen wollte, es seien der Befugniss des Bundes zum Abschlusse von Staatsverträgen gar keine Schranken gesetzt. Wenn wir auch nicht zugeben können, dass solche aus Art. 3 können hergeleitet werden, so finden sie sich dagegen in den Fundamentalbestimmungen der Bundesverfassung, die über dem Kompetenzkreise

sowohl des Bundes als der Kantone stehen und in den, den Kantonen, in Beschränkung der Bundesgewalt, ausdrücklich garantirten Rechten. So ist also selbstverständlich, dass der Bund in einem Staatsvertrage nichts aufnehmen darf, wodurch die Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen Aussen gefährdet wäre; er darf nicht die Verbindlichkeit eingehen, die Pressfreiheit zu beschränken; er darf keine Militärkapitulationen abschliessen u. a. m. Ebenso muss aber angenommen werden, dass diejenigen Rechte, welche, in Beschränkung der dem Bunde übertragenen Befugnisse, den Kantonen durch die Bundesverfassung ausdrücklich garantirt sind, durch den Bund nicht beeinträchtigt und aufgehoben werden dürfen. Wenn also die Bundesverfassung den Kantonen ausdrücklich Einnahmsquellen, wie die Zoll- und Postentschädigungen oder die Konsumogebühren, garantirt, so kann der Bund in Verträgen keine Verfügungen treffen, welche in jene gewährleisteten Rechte eingreifen würden. Somit gelangen wir zu folgenden Ergebnissen: »Der Art. 8, der dem Bunde das Recht gibt, Staatsverträge mit dem Auslande einzugehen, beschränkt, wie andere dem Bunde vorbehaltene Rechte, die Souveränetät der Kantone; dagegen ist er seinerseits beschränkt durch die allgemeinen, in der Bundesverfassung niedergelegten Fundamentalbestimmungen und durch Rechte, die den Kantonen, in Beschränkung der Bundesgewalt, durch die Bundesverfassung ausdrücklich garantirt sind.« Nach diesen Erörterungen kam die Kommission zu dem Schlusse, dass die Verträge mit Frankreich in der Judenfrage, sowie in derjenigen des geistigen Eigenthums die Kompetenz des Bundes nicht überschreiten, wohl aber in der Angelegenheit der Ohmgelder. Wenn sie dessenungeachtet unbedingt die Annahme der Verträge beantragte, so geschah diess, wie von Seite der nationalräthlichen Kommission, wesentlich aus dem Grunde, weil die bezüglich der Konsumogebühren gemachten Zugeständnisse materiell von keiner grossen Erheblichkeit seien.*)

Durch die Annahme der Staatsverträge mit Frankreich war die hier besprochene Kompetenzfrage entschieden und ist seither nicht mehr aufgetaucht; selbst bei Genehmigung des Staatsvertrages mit Deutschland und Italien über die Gotthardbahn wurde nicht ernstlich bestritten, dass der Bund befugt sei, durch den Vertrag

*) Bundesbl. 1864 II. 256—262, 593—606, 698—708.

den Kantonen Befugnisse zu entziehen, welche sie nach dem damaligen Eisenbahngesetze noch besassen. Es darf nun als feststehend betrachtet werden, dass diejenige Abgränzung der Kompetenz, welche im Innern der Schweiz zwischen dem Bunde und den Kantonen besteht, für die Beziehungen zum Auslande nicht massgebend, sondern die Souveränetät der Kantone durch die dem Bunde in Art. 8 vorbehaltlos eingeräumte Befugniss, Staatsverträge abzuschliessen, nicht bloss formell, sondern auch materiell beschränkt ist. Der Bund darf also in Verträgen mit auswärtigen Staaten nicht bloss über centralisirte Materien, sondern auch über Gegenstände, deren Regulirung sonst den Kantonen anheimgegeben ist, verfügen und es kann ihn Art. 3 daran nicht hindern; wohl aber ist er gebunden durch die übrigen Bestimmungen seiner Verfassung, namentlich solche, welche allgemeine politische Grundsätze aufstellen, sowie solche, welche den Kantonen gewisse Rechte ausdrücklich garantiren.

Es kann ferner noch die Frage aufgeworfen werden, ob die Eidgenossenschaft auch kompetent sei zu Staatsverträgen und andern Verhandlungen mit dem Auslande, welche sich auf kirchliche Verhältnisse beziehen. Nach der neuen Bundesverfassung, welche die Errichtung von Bisthümern auf schweizerischem Gebiete der Genehmigung des Bundes unterstellt und überhaupt in Art. 50 die Rechte des Bundes in kirchlichen Dingen erweitert hat, muss jene Frage jedenfalls in grösserm Umfange bejaht werden als es früher der Fall war. Aber auch schon unter der Bundesverfassung von 1848 hatte die Bundesversammlung für Fälle, wenn es sich um politisch-kirchliche Beziehungen handelt, bei denen die höchsten Interessen der gesammten Schweiz, wie namentlich die Unabhängkeit eines Theiles ihres Gebietes von den Einflüssen einer fremden weltlichen Macht, betheiligt sind, ihre Kompetenz ausdrücklich festgestellt, indem sie durch Beschluss vom 22. Juli 1859 jede auswärtige bischöfliche Jurisdiktion auf Schweizergebiet aufhob, den Bundesrath mit den, für den künftigen Bisthumsverband der betreffenden Gebietstheile und für Bereinigung der Temporalien erforderlichen Unterhandlungen beauftragte und die Ratifikation der hierauf bezüglichen Uebereinkünfte sich vorbehielt. *) Die

*) Amtl. Samml. VI. 301. Bundesbl. 1859 II. 95, 285, 323—324.

Kommissionen beider Räthe begründeten die Kompetenz des Bundes damit, dass die Lostrennung des Kantons Tessin und einiger Theile des Kantons Graubünden von den Sprengeln der lombardischen Bischöfe, welche von einer auswärtigen Regierung gewählt werden und dieser zunächst verpflichtet seien, als eine Frage der nationalen Setbstständigkeit und Unabhängigkeit erscheine, daher auch alle Verträge, welche sich auf die künftige Regelung des Verhältnisses beziehen, als wirkliche Staatsverträge zu betrachten seien. Zuerst kam nun am 30. November 1862 ein Vertrag mit dem Königreiche Italien über die auf schweizerischem Gebiete liegenden Bisthumsgüter zu Stande; der Kanton Tessin erwarb dieselben gegen die Verpflichtung, dem Bischof von Como eine jährliche Rente zu bezahlen. Ein zweiter Vertrag, abgeschlossen am 20. November 1867, entschied über die Vermögensansprüche des bischöflichen Kapitels an den Kanton Tessin. Endlich erfolgte unterm 29. August 1870 eine Uebereinkunft mit dem päpstlichen Stuhle, durch welche die graubündner'schen Gemeinden Poschiavo und Brusio vom Bisthum Como losgetrennt und dem Bisthum Chur einverleibt wurden.*) Dagegen ist für den Kanton Tessin die Bisthumsfrage selbst immer noch unerledigt.

Im Gegensatze zu Art. 8, welcher die ausschliessliche Kompetenz des Bundes zur Eingehung von Staatsverträgen als Regel aufstellt, sagt Art. 9 der Bundesverfassung:

»*Ausnahmsweise bleibt den Kantonen die Befugniss, Verträge über Gegenstände der Staatswirthschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Auslande abzuschliessen; jedoch dürfen dieselben nichts dem Bunde oder den Rechten andrer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten.*«

Der leitende Gedanke, welcher den beiden, aus dem Entwurfe von 1833 herübergenommenen Artikeln zu Grunde liegt, ist folgender: In allen politischen und kommerziellen Verhältnissen soll die Eidgenossenschaft als ein ungetheiltes Ganzes erscheinen; wo es sich dagegen um untergeordnete, administrative oder polizeiliche Geschäfte handelt, mögen die Kantone auch von sich aus Verkommnisse mit auswärtigen Behörden eingehen. Es versteht sich indessen, obgleich es in Art. 9 nicht ausdrücklich gesagt ist, von selbst, dass

*) Amtl. Samml. VII. 609 ff., IX. 347 ff., X. 289 ff.

solche Verträge den Bundesbehörden zur Einsicht vorgelegt werden müssen, damit sie untersuchen können, ob dieselben etwas dem »Bunde oder den Rechten andrer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten« *). Art. 102 Ziff. 7 sagt ausdrücklich: »Der Bundesrath prüft die Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Auslande und genehmigt dieselben, sofern sie zulässig sind«; nach Art. 85 Ziff. 5 aber hat, wenn der Bundesrath oder ein anderer Kanton gegen solche Verträge Einsprache erhebt, die Bundesversammlung darüber zu entscheiden. Es ist freilich auch schon vorgekommen, dass der Bundesrath von sich aus einen Vertrag für nichtig erklärte, den die Regierung von Uri bald nach Einführung der Bundesverfassung mit Neapel abgeschlossen hatte; hier handelte es sich nämlich um Verlegung des Hauptwerbdepots für die vier kapitulirten Schweizerregimenter von Genua nach Altorf, also um eine Frage von höherm, politisch-militärischem Belange, und der Bundesrath fand daher mit Recht, es könne diess »im Sinne des Art. 9 der Bundesverfassung unmöglich als ein blosser Gegenstand des polizeilichen Verkehrs betrachtet werden.« **) Dagegen hat der Bundesrath, als diejenige Behörde, welche nach Art. 10 der Bundesverfassung allein mit auswärtigen Staatsregierungen in Verkehr zu treten befugt ist, auch schon im Namen einzelner Kantone Verträge mit dem Auslande abgeschlossen: so 1858 Namens des Kantons Genf einen Vertrag mit Frankreich betreffend den Nachdruck, welcher nun dahingefallen ist; so 1872 im Namen des Kantons Waadt einen solchen mit Grossbrittannien über Erbschafts- und Handänderungsgebühren. ***)

§ 2. Amtlicher Verkehr mit auswärtigen Staaten; Wahrung der völkerrechtlichen Beziehungen.

Soll der Bundesstaat dem Auslande gegenüber als ein ungetheiltes Ganzes, als eine völkerrechtliche Einheit sich darstellen, so genügt es nicht, dass alle wichtigern Staatsverträge lediglich von ihm abgeschlossen werden, sondern es dürfen überhaupt die Gliederstaaten

*) Vgl. Prot. der Revisionskommission S. 16, 17.

**) Bundesbl. 1849 I. 295.

***) Amtl. Samml. VI. 86 ff., X. 1011 ff.

in keinerlei unmittelbare Beziehungen zu auswärtigen Regierungen treten. Der Art. 10 der Bundesverfassung schreibt in dieser Hinsicht nach Aussen hin eine Centralisation vor, welche die Entwürfe von 1832 und 1833 noch nicht kannten und die auch von der Tagsatzung nicht ohne Widerspruch angenommen wurde; er lautet folgendermassen:

»*Der amtliche Verkehr zwischen Kantonen und auswärtigen Staatsregierungen, sowie ihren Stellvertretern, findet durch Vermittlung des Bundesraths statt.*

»*Ueber die in Art. 9 bezeichneten Gegenstände können jedoch die Kantone mit den untergeordneten Behörden und Beamten eines auswärtigen Staates in unmittelbaren Verkehr treten.*«

Der Gegensatz, welcher in Art. 10 aufgestellt wird, fällt zum Theil zusammen mit dem in Art. 8 und 9 enthaltenen, zum Theil geht er aber weiter. Es wird auch hier unterschieden zwischen wichtigern Angelegenheiten von politischem, kommerziellem und staatsrechtlichem Belange einerseits und »Gegenständen der Staatswirthschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei« anderseits. Bei den erstern versteht es sich von selbst, dass eine Kantonsregierung darüber nicht in unmittelbare Beziehungen zu einer auswärtigen Staatsregierung treten kann; der Kanton Uri musste daher seine Verfassung abändern, welche von »diplomatischen Verbindungen und Korrespondenzen mit auswärtigen Behörden« redete.*) Was hingegen die Verhältnisse betrifft, über welche nach Art. 9 die Kantone Verkommnisse mit dem Auslande abschliessen dürfen, so wäre man geneigt, aus dieser Bestimmung zu folgern, dass sie darüber auch mit auswärtigen Regierungen korrespondiren dürfen. Diess ist aber durch Art. 10 ausdrücklich untersagt: jeder Verkehr mit Staatsregierungen, betreffe er grössere oder kleinere Fragen, darf nur durch Vermittlung des Bundesrathes stattfinden.

Schon am 22. Januar 1849 erliess der Bundesrath, welchem bekannt geworden, dass immer noch einzelne Kantonsregierungen durch das Mittel des eidgenössischen Geschäftsträgers in Paris in Verkehr mit auswärtigen Regierungen treten, folgendes Kreisschreiben an die Stände: »Nach Art. 10 der Bundesverfassung ist den Kantonen nur erlaubt, in solchen Angelegenheiten direkt mit

*) Bundesbl. 1850. II. 369.

dem Auslande zu verkehren, die durch untergeordnete Behörden besorgt werden können, in allen Fällen aber, in denen man sich nach den bestehenden Gesetzen an die fremden Staaatsregierungen selbst zu wenden hat, kann dieser Verkehr allein durch den Bundesrath stattfinden, wie z. B. bei Auslieferungsbegehren. Aus dem nämlichen Grunde können daher Angelegenheiten, die ein Eintreten mit den auswärtigen Staatsregierungen selbst erfordern, nicht direkt an den schweizerischen Geschäftsträger selbst gelangen, sondern allein durch Vermittlung des Bundesraths. Dagegen bleibt es den einzelnen Kantonen unbenommen, vorläufige Massregeln, wobei Gefahr im Verzug ist, wie z. B. Verhaftungen, unmittelbar bei den Polizeibehörden auswärtiger Staaten zu beantragen oder die Unterstützung des schweizerischen Geschäftsträgers vor untergeordneten auswärtigen Behörden in Anspruch zu nehmen.« Ebenso bemerkte der Bundesrath der Regierung von Tessin, welche sich 1861 in einer Strassenangelegenheit direkt an die italienische Regierung gewendet hatte und sich zu ihrer Entschuldigung auf Art. 9 der Bundesverfassung berief: »Es liegt allerdings in der Befugniss der Kantone, von sich aus mit dem Auslande Verträge abzuschliessen über Gegenstände der Staatswirthschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei, sofern dieselben nichts dem Bunde und den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten. Jedoch ist diese Erlaubniss dahin beschränkt, dass solche Verhandlungen nur mit untergeordneten Behörden und Beamten stattfinden dürfen; wenn es sich aber um den Verkehr zwischen Kantonen und auswärtigen Regierungen oder ihren Stellvertretern handelt, so ist die Vermittlung des Bundesrathes anzurufen.« *) Endlich rügte der Bundesrath noch durch Kreisschreiben vom 10. März 1873, dass öfters kantonale Regierungen und untergeordnete Amtsstellen direkte Anfragen an die auswärtigen diplomatischen Vertreter bei der Eidgenossenschaft richten, und erklärte, dass er ein solches anormales Verfahren, welches unter Umständen bedenkliche Folgen nach sich ziehen könnte, in den internationalen Beziehungen nicht aufkommen lassen dürfe.**)

Bei der weitgehenden Centralisation der auswärtigen Beziehungen, welche der Art. 10 vorschreibt, ist es nur eine natürliche

*) Ullmer II. 41, 43.

**) Bundesbl. 1873 I. 481.

Konsequenz, dass durch Art. 90 Ziff. 8 die Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihrer völkerrechtlichen Beziehungen, überhaupt die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten in die Hand des Bundesrathes gelegt ist. In Folge dieser Bestimmung lässt der Bundesrath gegenüber auswärtigen Staaten diplomatische Verwendung für jeden Schweizerbürger eintreten, dessen Rechte durch Schlussnahmen dortiger Behörden auf eine, den internationalen Grundsätzen oder bestehenden Staatsverträgen zuwiderlaufende Art bedroht sind; doch findet eine derartige Intervention bei civilrechtlichen Anständen erst dann statt, wenn der Betreffende bei den gesetzlichen Oberbehörden des fremden Staates die zulässigen Rechtsmittel umsonst angewendet hat. Auf gleiche Weise verfährt der Bundesrath im umgekehrten Falle, indem er voreilige diplomatische Verwendungen von Seite auswärtiger Regierungen zurückweist, wenn die betreffenden fremden Privaten, zu deren Gunsten intervenirt wird, zuerst vor den kompetenten schweizerischen Behörden Recht zu suchen haben.*) Im Uebrigen werden wir in der vierten Abtheilung dieses Werkes sehen, dass der Bundesrath schon sehr oft Staatsverträge in ihrer Anwendung auf einzelne Fälle interpretirt und dabei bald den Beschwerdeführern, bald den kantonalen Behörden, gegen welche reklamirt wurde, Recht gegeben hat. Seit dem 1. Januar 1875 steht die Interpretation der Staatsverträge in civil- und staatsrechtlichen Materien, wenn über Verletzung derselben durch kantonale Behörden von Privaten oder Korporationen Beschwerde erhoben wird, nach Art. 113 der Bundesverfassung und Art. 59 des Organisationsgesetzes dem Bundesgerichte zu.

Wie die Auslieferungsbegehren, welche einzelne Kantone an auswärtige Staaten stellen, durch die Vermittlung des Bundesrathes gehen müssen, so sind selbstverständlich auch Auslieferungsbegehren, welche auswärtige Regierungen an die Schweiz stellen, an den Bundesrath zu adressiren. In der ersten Zeit nach Einführung der Bundesverfassung von 1848, wo es sich noch grossentheils um Staatsverträge handelte, welche nicht die Eidgenossenschaft als Gesammtheit, sondern nur eine Anzahl von Kantonen

*) Bundesbl. 1850 III. 116—117.

abgeschlossen hatten, ging man von der Ansicht aus, die Beschlussfassung über die Auslieferung von Angeklagten und Verbrechern stehe den Kantonen zu, immerhin unter Aufsicht des Bundesrathes, welcher sich einer Auslieferung widersetzen oder dieselbe verlangen könne, wenn die daherige Entschliessung der Kantonalbehörde die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigen sollte.*) Seitdem indessen die Eidgenossenschaft selbst kraft Art. 8 der Bundesverfassung mit einer Anzahl von Staaten Auslieferungsverträge abgeschlossen hatte, bildete sich allmählig die Praxis aus, dass der Bundesrath über die vom Auslande gemäss diesen Verträgen gestellten Begehren materiell entscheidet. Er untersuchte ob die Voraussetzungen der Auslieferung vorhanden seien; fand er alle Bedingungen erfüllt, so richtete er an den Kanton, in welchem sich das requirirte Individuum befand, die Einladung, dem Begehren Folge zu geben. Erachtete er dagegen das Gesuch als nicht begründet, so lehnte er dasselbe von sich aus ab, ohne dem betreffenden Kanton davon Kenntniss zu geben. Diesem Verfahren haben sich die Kantone gefügt; einzig die Regierung von Freiburg nahm in dem Falle Limosin das Recht der Cognition für sich in Anspruch und erhob dem Bundesrathe gegenüber einen Kompetenzkonflikt, den sie jedoch nachher fallen liess.**) Es konnte somit bei der Einführung der Bundesverfassung von 1874 als feststehend betrachtet werden, dass der Bundesrath, dem die Wahrung der völkerrechtlichen Beziehungen der Schweiz im Allgemeinen und insbesondere auch die Sorge für die Handhabung und Erfüllung eingegangener Staatsverträge obliegt, über die Bewilligung oder Verweigerung einer aus einem solchen Vertrage verlangten Auslieferung zu entscheiden hatte. Da nun aber der Art. 113 der neuen Bundesverfassung Beschwerden von Privaten über Verletzung von Staatsverträgen dem Bundesgerichte zur Entscheidung zuweist, so fand man für angemessen, in Art. 58 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege folgende Bestimmung aufzunehmen: »Das Bundesgericht entscheidet über Auslieferungen, welche kraft bestehender Staatsverträge verlangt werden, sofern die Anwendbarkeit des betreffenden Staatsvertrags bestritten wird. Die vorläufigen Verfügungen bleiben in der

*) Ullmer I. 533. II. 517—518.
**) Bundesbl. 1870 II. 1013—1032. 1871 II. 410.

Kompetenz des Bundesrathes.« Diese Bestimmung ist durch ein Kreisschreiben des Bundesrathes an die Kantone dahin ausgelegt worden, dass, wenn der Bundesrath einem gestellten Auslieferungsbegehren entsprechen will, sowohl die Person, deren Auslieferung verlangt wird, als auch der Kanton, auf dessen Gebiete sie sich aufhält, einen Entscheid des Bundesgerichtes veranlassen können. *)

Wenn das gestellte Auslieferungsbegehren sich nicht auf einen Staatsvertrag stützt, sei es, dass es von einem Staate herrührt, mit welchem die Schweiz sich nicht in einem Vertragsverhältnisse befindet, oder dass es sich auf ein Verbrechen oder Vergehen bezieht, welches in dem Auslieferungsvertrage mit dem betreffenden Staate nicht vorgesehen ist, so hat sich der Bundesrath in solchen Fällen immer darauf beschränkt, dasselbe dem Kanton, in welchem sich das requirirte Individuum aufhält, mitzutheilen und ihm die Entscheidung anheimzugeben. Es frägt sich indessen, ob es nicht dem Art. 102 Ziff. 8 der Bundesverfassung und der darin ausgesprochenen Idee der Centralisation der auswärtigen Angelegenheiten besser entsprechen würde, wenn bei derartigen Auslieferungsgesuchen der Bundesrath, welcher die ganze Tragweite der Bewilligung oder Ablehnung eines solchen Gesuches besser als eine Kantonsregierung zu beurtheilen im Falle ist, ein entscheidendes Wort mitzusprechen hätte. In Nordamerika ist die Frage, ob ein Einzelstaat berechtigt sei, aus eigenem Antriebe einen flüchtigen Verbrecher einem fremden Staate auszuliefern, controvers. **)

Der Vollständigkeit wegen wollen wir am Schlusse dieses Abschnittes noch beifügen, dass, wie aus der Centralisation der auswärtigen Beziehungen von selbst folgt, lediglich der Bund, im Gegensatze zu den Kantonen, befugt ist, Gesandte und Konsule auswärtiger Mächte in der Schweiz anzunehmen oder abzulehnen; sowie schweizerische Gesandtschaften und Konsulate im Auslande zu errichten. Von den letztern wird im zweiten Bande dieses Werkes ausführlicher geredet werden.

*) Bundesbl. 1875 I. 122 ff. Zu beachten ist, dass nach Ziff. VIII und IX des Kreisschreibens auch in Fällen, wo der Bundesrath mit der gegen die Auslieferung erhobenen Einsprache einverstanden ist, gleichwohl das Bundesgericht zu entscheiden hat.

**) Ruttimann II. 3.

§ 3. Fremder Kriegsdienst.

Die fremden Kriegsdienste nahmen in unsern Beziehungen zum Auslande von jeher eine besonders wichtige Stelle ein, und es können die jetzt geltenden bundesrechtlichen Satzungen wider dieselben nicht anders als an der Hand der Geschichte richtig verstanden werden. Wir müssen daher hier etwas weiter ausholen, als es bei andern Materien als angemessen erscheinen würde.

Die Gewohnheit, unter die Miethstruppen fremder Herren zu laufen, war den Schweizern nicht ausschliesslich eigen; wir finden sie in älterer Zeit auch bei andern deutschen Stämmen. Bald nach der Entstehung der Eidgenossenschaft begann in der Schweiz das Reislaufen in grösserm Massstabe: schon im Jahr 1373 sollen 3000 Fussknechte den Herzogen von Mailand gegen den Papst und den Markgrafen von Ferrara zugezogen sein. Doch gewann der auswärtige Kriegsdienst jene tiefgehende und nachhaltige Bedeutung, welche er in den letzten drei Jahrhunderten für unser Vaterland hatte, erst durch die Verbindung der Schweiz mit Frankreich, die sich in Folge der glorreichen Schlacht bei St. Jakob an der Birs anbahnte, insbesondere durch das Bündniss gegen Herzog Karl den Kühnen. In den Burgunderkriegen ernteten die Schweizer grossen Ruhm und Ehre durch ihre Tapferkeit, aber Frankreich allein zog dauernde Vortheile aus denselben. Nach diesen Kriegen begann ein zügelloses Reislaufen in aller Herren Dienste; bald standen in der Freigrafschaft Eidgenossen im Solde Burgund's und Eidgenossen im Solde Frankreich's sich gegenüber. Mochten auch Einzelne, welche ohne Erlaubniss ihrer Obrigkeiten ausgezogen waren, bestraft werden, so erwiesen sich doch im Ganzen genommen die Verbote des Reislaufens als unwirksam, weil die Uebertreter des Gesetzes zu zahlreich und zu mächtig waren. Schon im Jahr 1484 sah sich die Tagsatzung veranlasst, gegen die aus Frankreich zurückgekehrten Söldner einzuschreiten, welche ein müssiges Leben führten und allerlei Uebermuth und Frevel trieben. Als im Jahr 1494 König Karl VIII. von Frankreich einen Eroberungszug nach Neapel unternahm, zu welchem sehr viele Schweizer sich anwerben liessen, schickte die Tagsatzung diesen eine Botschaft nach, um sie zur Heimkehr zu bewegen, jedoch ohne Erfolg. Hierauf verpflichteten sich die Stän-

durch ein Verkommniss, einander alles Reislaufen in fremde Kriege unterdrücken zu helfen; die Aufwiegler sollten mit dem Tode, die Reisläufer aber mit einer Geldbusse von 5 rheinischen Gulden oder 5 Wochen Gefängniss bestraft werden. *) Schon im folgenden Jahre 1495 aber zogen wieder 20,000 schweizerische Söldner in die Lombardei; in Freiburg rückten die Reisläufer mit offnen Fahnen aus und die Regierung erklärte, sie habe »dem Waldwasser seinen Gang lassen müssen«. Nachdem viele Tausende von Schweizern durch das ungewohnte Klima Italien's, durch verheerende Seuchen und Ausschweifungen, durch Gift und Dolch der Italiener hingerafft worden, viele andere als »Feldsiechen« mit einer scheusslichen Krankheit behaftet nach Hause zurückgekehrt waren, erkannte die Tagsatzung am 18. Juli 1495: »Damit wir Eidgenossen gemeinlich desto treuer und beharrlicher in brüderlicher Liebe und Freundschaft mit einander lebten, so gefiele den Boten, dass wir Eidgenossen aller ausländischer Herren, Kaiser, Könige und anderer Fürsten müssig gingen, von ihnen weder Pensionen noch Gaben mehr empfingen noch nähmen, auch unsere Knechte nie mehr zu ihnen in Sold gehen liessen und hiebei einander zu handhaben und zu schützen bei jeder Erneuerung unserer Bünde beschwören würden.« **) Allein dieser weise Beschluss wurde, wie der Chronist Valerius Anshelm sagt, von den Boten »heim-, aber nicht wiedergebracht«; denn die Mehrheit in den Kantonen, »seit zwanzig Jahren her in Kriegen und Kriegspraktiken, Pensionen und Sold erzogen, unruhig, kriegerisch, nach Gewalt und Geld begierig, mehrte das Widerspiel: nämlich Niemanden seine Hände zu beschliessen und ein frei Loch zu lassen«. Die Schweiz bot nun in ihren Beziehungen zum Auslande das traurige Bild tiefster Zerrissenheit dar: während die Mehrzahl der Kantone den Bund mit dem französischen Könige erneuerte, schloss Bern eine Vereinigung mit seinem Gegner, dem Herzoge von Mailand. In den mailändischen Feldzügen unter Ludwig XII. erscheinen zwar die Eidgenossen auf dem Gipfel der Macht und des glänzendsten Waffenruhmes, aber der äussere Glanz vermochte die innere Zerrüttung nicht zu verhüllen. Im Jahr 1500, als wieder Schweizer auf Seite des Herzogs von Mailand und Schweizer auf Seite Frankreichs standen, ver-

*) Amtl. Samml. der ältern eidgen. Abschiede III. 1. 468, 470.
**) Ebenda S. 489.

suchte die Tagsatzung umsonst eine Vermittlung zwischen den streitenden Theilen; das französische Gold aber bewirkte den Verrath von Novarra, der die schweizerische Waffenehre befleckte. Den 23. Juli 1503 vereinigten sich die sämmtlichen damaligen XII Orte nebst Appenzell und der Stadt St. Gallen in einer besiegelten Urkunde zu einem scharfen Verbote der Pensionen und des Reislaufens, welches im März 1504 allenthalben, zum Theil freilich mit Vorbehalten und mit sichtlichem Widerstreben, beschworen wurde. *) Allein schon im November 1505 beschloss der Grosse Rath von Bern wieder, die französische Pension zu beziehen, und liess sich durch den Bischof von Lausanne knieend von dem geleisteten Eide freisprechen. Im Mai 1508 beharrten nur noch Zürich, Basel und Schaffhausen auf dem Verbote und es lag nun die Unmöglichkeit, dasselbe zu vollziehen, Jedermann klar vor Augen. Die Geschenke und Versprechungen des päpstlichen Gesandten, Cardinal Matthias Schinner, brachten die Eidgenossen für einige Jahre auf die Seite der heiligen Ligue und des Herzogs von Mailand, dessen Sache sie in der Schlacht bei Novarra heldenmüthig vertheidigten; aber gleichzeitig liefen Tausende von Schweizern wieder in die Dienste Frankreichs, gegen welches die Ligue gerichtet war. Unter dem Landvolke, welches seine Söhne auf fremden Schlachtfeldern verbluten sah, entstand grosse Erbitterung gegen die »Kronenfresser« in den Städten, welche sich in Volksaufständen namentlich in den Kantonen Bern, Luzern und Solothurn geltend machte. Der Unwille des Volkes stieg nach der fürchterlichen Niederlage bei Marignano, welche bei der, durch fremdes Gold gesäeten Zwietracht unter den Eidgenossen ungerächt blieb. Das Jahr 1516 sah wieder Schweizer im Dienste des Kaisers Maximilian und Schweizer im Dienste Frankreich's auf den lombardischen Ebnen sich gegenüberstehen; ja es ging sogar ein Theil der Erstern wegen Ausbleibens des Soldes zum Feinde über. Nach langer heftiger Partheiung unter den Eidgenossen kam endlich der ewige Frieden mit Frankreich zu Stande, zufolge welchem jedes Ort ein Jahrgeld von 2000 Fr. bezog. 1521 kam dazu noch ein Bündniss mit Frankreich, welches, gegen ein ferneres Jahrgeld von 1000 Fr. für jedes Ort, die Werbungen

*) Ebenda Abth. 2, S. 256 ff., 1314 ff.

für diese Macht um festgesetzten Monatssold in sehr ausgedehntem Masse gestattete. Nur Zürich, wo unter Zwingli's Einflusse eine kräftige Opposition gegen das Uebel der Pensionen und des Reislaufens sich geltend machte, blieb diesem Bündnisse beinahe hundert Jahre lang fremd und verhängte schwere Strafen über diejenigen seiner Angehörigen, welche sich von Frankreich bestechen liessen. Wir finden nun seit 1521 die Schweizer vorzugsweise in französischen Diensten; aber auch andern Fürsten, wie namentlich dem Papste und dem Herzog von Würtemberg, zogen, aller obrigkeitlichen Verbote ungeachtet, schweizerische Reisläufer in Menge zu. — Die unselige Spaltung, welche die Reformation unter den Eidgenossen hervorbrachte, äusserte ihre nachtheiligen Wirkungen auch mit Bezug auf die fremden Kriegsdienste. In der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts standen in Frankreich katholische Schweizer im Dienste des Königs und der Ligue und protestantische Schweizer im Dienste der Huguenotten einander gegenüber und es ist leicht begreiflich, dass durch die auswärtigen Händel, in welche die Eidgenossen auf diese Weise verwickelt waren, die innern Beziehungen zwischen den beiden Religionspartheien noch um so mehr verbittert wurden. Auch für Spanien und Savoyen fanden nun in den, mit diesen Staaten verbündeten katholischen Orten zahlreiche Werbungen statt; umgekehrt schlossen die reformirten Orte 1615 ein Bündniss mit der Republik Venedig ab und gestatteten ihr Werbungen auf ihrem Gebiete.

Wegen Ausbleibens der vertragsmässigen Zahlungen und schlechter Behandlung der Truppen verbot die Tagsatzung 1650 jede Werbung für Frankreich bei Verlust von Ehre und Gut; allein bald gelang es dem französischen Gesandten wieder, ein Ort nach dem andern für die Bundeserneuerung zu gewinnen. Kaum hatte Ludwig XIV. im Jahr 1663 den Bund mit allen Eidgenossen erneuert, so verletzte er ihn auch wieder durch die Errichtung der sogenannten Freikompagnien. Statt nämlich, wie der Bund verlangte, das Begehren einer bestimmten Werbung an die Tagsatzung zu stellen, wurden oft einzelne Offiziere gewonnen, denen man überliess, mit oder ohne Bewilligung der Regierungen Werbungen zu veranstalten. Durch diese Freikompagnien brachte man nicht nur die Truppenzahl weit über das im Bunde festgesetzte Maximum von 16,000 Mann, sondern da für sie keine Kapitulationen mit den

Regierungen geschlossen waren, so konnten sie auch leichter zu Angriffskriegen verwendet und der Sold für sie niedriger angesetzt werden, als für die dem Bunde gemäss angeworbenen Regimenter. Daher beschloss die Tagsatzung im Januar 1666: in Zukunft solle kein Ort mehr die Errichtung von Freikompagnien bewilligen, vielmehr sollen die Werbungen für solche überall bei hoher Strafe verboten werden, und es sollen die Orte den Geworbenen den Durchpass versperren. Allein trotz diesem Beschlusse traten, als 1668 die französischen Regimenter abgedankt und aus denselben 10 Freikompagnien mit geringerm Solde angeworben wurden, die meisten Offiziere und Soldaten in letztern über. Schweizertruppen liessen sich sogar zu dem Einfall in die Freigrafschaft gebrauchen, obschon die Tagsatzung diess allen Obersten und Hauptleuten bei Lebensstrafe verboten hatte. Eine Zeit lang war nun alle Rekrutirung für Frankreich in der Schweiz verboten, allein schon beim Kriege gegen Holland im Jahr 1672 standen wieder wenigstens 25,000 Schweizer in französischen Diensten. Als das bernische Regiment sich weigerte, über den Rhein zu gehen und in Westphalen einzudringen, weil es sich eidlich verpflichtet hatte, keine Reichslande anzugreifen, liess der Prinz von Condé dasselbe durch französische Truppen umringen, worauf der grösste Theil gehorchte; einzelne Soldaten wurden niedergemacht, andere kehrten unter Hauptmann Daxelhofer's Leitung nach der Schweiz zurück. In dem neuen Kriege, welcher 1688 ausbrach, wurden die Schweizertruppen abermals, zuwider dem Bunde, gegen das deutsche Reich gebraucht; Zürich berief hierauf seine Offiziere zurück und besrafte sie. Der Missbrauch der Truppen gegen das Reich hatte ein Ausfuhrverbot von Seite des Kaisers und des spanischen Statthalters in Mailand zur Folge; allein die dadurch bewirkte Theurung beförderte nur die französischen Werbungen, so dass nach und nach die Zahl der Schweizer in den Armeen des Königs auf 30,000 Mann anstieg. Während aber vorzüglich durch die Tapferkeit dieser Schweizertruppen mehrere Siege Frankreichs in den Niederlanden entschieden wurden, fanden daneben fortwährend in den reformirten Orten für Holland, welches seit 1676 eine Kapitulation mit Zürich und Bern hatte, in den katholischen Orten für Spanien und Savoyen Werbungen statt. Auch Bern bewilligte nun dem Herzog von Savoyen, der zu den Feinden Frankreich's übergetreten war, ein

Regiment. Im Solde des Kaisers standen 2000 Mann; im Ganzen berechnete man damals die Zahl aller in fremden Diensten stehenden Schweizer auf ungefähr 50,000.

Während des spanischen Erbfolgekrieges standen wieder Schweizertruppen im Dienste Frankreich's und Spanien's und Schweizertruppen im Solde Oesterreich's und Holland's einander gegenüber. Der Bund mit Frankreich wurde im Jahr 1715 nur von den katholischen Orten erneuert; diess hinderte jedoch die reformirten Orte nicht, mit Frankreich wie mit Holland Militärkapitulationen abzuschliessen und Werbungen zu gestatten. Die gesammte Zahl der in diesen beiden Ländern, sowie in Spanien, Sardinien, Neapel und Oesterreich stehenden Schweizertruppen soll im Jahr 1748 nahe an 60,000 Mann betragen haben. Die gleichzeitigen Kriegsdienste bei so vielen Mächten, welche im 18. Jahrhundert wiederholt in offenem Kriege mit einander begriffen waren, mussten manche schwere Nachtheile mit sich bringen. Beim Ausbruche eines Krieges wurden die schon bestehenden Regimenter gewöhnlich durch neue Werbungen verstärkt, denen dann die Gegner des werbenden Staates durch alle möglichen Umtriebe entgegenzuwirken suchten. Hieraus entstanden in den Kantonen Partheiungen, welche insbesondere auch in dem Streite um Offiziersstellen Nahrung fanden. Während des Krieges beschwerten sich die fremden Gesandten fortwährend über die sogenannten Transgressionen, d. h. über den Gebrauch der Truppen zum Angriff gegen andere Länder; denn trotz wiederholten Verboten einzelner Kantonsregierungen, welche die Staatsverträge zu handhaben suchten, liessen sich die Schweizertruppen gewöhnlich überall gebrauchen, wo man sie hinsandte. Nach den Kriegen wurden immer zahlreiche Schaaren aus den fremden Diensten entlassen, deren Rückkehr oft grosse Verlegenheiten bereitete. 1763 beschloss das französische Kabinet, eine Reorganisation der Schweizerregimenter vorzunehmen und eine gleichförmige Kapitulation mit allen Orten abzuschliessen. Obgleich anfänglich die Tagsatzung die Sache als eine gemeineidgenössische behandelte und sich gegen die Veränderung aussprach, gelang es doch dem französischen Botschafter wieder, allmählich die meisten Kantone dafür zu gewinnen. Nur Schwyz, welches von Anfang an den entschiedensten Widerstand erhoben hatte, beharrte auf demselben und es kam hier wegen

der neuen Kapitulation zu heftigen innern Gährungen, wobei sich das souveräne Volk gegenüber den Anhängern Frankreichs arge Gewaltthätigkeiten erlaubte.

Nach dem Ausbruche der französischen Revolution wurde von dem allenthalben auftretenden Geiste der Empörung auch das Regiment Chateauvieux in Nancy angesteckt; die übrigen Schweizertruppen blieben dem Könige treu und hielten an mehrern Orten die öffentliche Sicherheit aufrecht. Um so heftiger wurde der Hass der revolutionären Parthei in Frankreich gegen die fremden Söldner; bei dem schrecklichen Volksaufstande vom 10. August 1792, welcher den Thron Ludwig's XVI. stürzte, wurde das schweizerische Garderegiment, welches die Tuilerien mit Heldenmuth vertheidigte, grossentheils niedergemacht. Die Nationalversammlung beschloss sodann die Abdankung aller Schweizertruppen; auch in Holland wurden, nach der Eroberung dieses Landes durch die Franzosen, die Schweizerregimenter abgedankt. Napoleon Bonaparte aber stellte 1803 den französischen Kriegsdienst der Schweizer wieder her, indem er mit der Tagsatzung eine Militärkapitulation für 16,000 Mann abschloss. Diese sollten zunächst durch freiwillige Werbung zusammengebracht werden, aber die französische Regierung war berechtigt, fortwährend den vollen Bestand der bedungenen Truppenzahl zu verlangen. Bei den unaufhörlichen Kriegen Napoleon's war die Neigung für den französischen Dienst im Ganzen gering und nur durch grosse Opfer, sowie durch Verwandlung von Strafen, welche von den Gerichten ausgesprochen wurden, in Ablieferung an die Regimenter gelang es, die beständig erneuerten Begehren Frankreichs einigermassen zu befriedigen. Die Unmöglichkeit aber, die in der Kapitulation bedungene Zahl aufzubringen, bewirkte endlich, dass letztere 1812 auf 12,000 Mann herabgesetzt wurde. — Nach der Restauration schlossen im Jahr 1816 20 Kantone Kapitulationen mit Frankreich für 4 Linienregimenter und 2 Garderegimenter; ebenfalls für 4 Regimenter wurden schon 1814 mit dem König der Niederlande Kapitulationen eingegangen; gleichzeitig erhielt Neuenburg ein Bataillon der preussischen Garde. In den Zwanzigerjahren schlossen noch mehrere Kantone Militärkapitulationen mit Neapel auf die Dauer von 30 Jahren. Wie unsicher aber die Stellung der kapitulirten Truppen war, gegen welche in Frankreich und den Niederlanden grosse Abneigung

herrschte, erfuhr man zuerst im Jahr 1828, als der König der Niederlande sich genöthigt sah, seine Schweizertruppen abzudanken. Bald darauf brach in Frankreich die Julirevolution aus, in Folge deren die dortigen Schweizertruppen ebenfalls in ihr Vaterland zurückkehren mussten. Von diesem Zeitpunkte an waren die Schweizerregimenter in Neapel und im Kirchenstaate die einzigen, kaum noch erheblichen Ueberreste des früher in politischer und nationalökonomischer Hinsicht für die Eidgenossenschaft so wichtigen fremden Kriegsdienstes.

Der geschichtliche Rückblick, den wir hier vorausschicken mussten, weil die angeführten Thatsachen in ihrem Zusammenhange nicht immer gehörig gewürdigt werden, wird unsre Leser davon überzeugt haben, dass die fremden Kriegsdienste, wenn sie auch allerdings dazu beitrugen, den militärischen Geist im Volke wach zu erhalten, und Einzelnen grosse Vortheile und Reichthümer brachten, im Ganzen doch weit grössere Nachtheile für unser Vaterland zur Folge hatten. Nicht bloss erschütterten sie gründlich die alte Sitteneinfalt und Biederkeit der Schweizer, sondern — was in politischer Beziehung von der grössten Bedeutung war — sie brachten die Schweiz in unablässige Verwicklungen mit dem Auslande, bei denen sie in der Regel den Kürzern zog, liessen ihre Unabhängigkeit und ihre Neutralität oft als leere Schattenbilder erscheinen und erzeugten im Innern der Eidgenossenschaft und der Kantone mannigfachen verderblichen Partheihader. Die traurigen Erfahrungen, welche man namentlich in frühern Jahrhunderten in Betreff der fremden Kriegsdienste machte, haben denn auch wesentlich dazu beigetragen, dass der Bund von sich aus Bestimmungen gegen dieselben zu treffen für angemessen fand. Die Vermittlungsakte hatte sich noch darauf beschränkt, die Tagsatzung allein zum Abschlusse von Verkommnissen über auswärtige Kriegsdienste für befugt zu erklären, und der Bundesvertrag von 1815 hatte sogar diese Befugniss den Kantonen zurückgegeben, mit dem Vorbehalte, dass die Militärkapitulationen der Tagsatzung zur Genehmigung vorgelegt werden mussten. Nachdem indessen seit dem Jahr 1830 in die meisten Kantonsverfassungen der Grundsatz aufgenommen war, dass keine Militärkapitulationen mehr mit auswärtigen Staaten abgeschlossen werden sollen, fand das nämliche Verbot auch Eingang in die Bundesverfassung von 1848 (Art. 11). Da in neuerer

Zeit die Schweizertruppen im Auslande von den monarchischen Regierungen vorzüglich dazu verwendet worden waren, allfällige Freiheitsbestrebungen ihrer eignen Völker darniederzuhalten, so wurde das Verbot der Militärkapitulationen namentlich damit motivirt, dass es eines republikanischen Landes unwürdig sei, seine Söhne zu solchem Dienste herzugeben. In dem ersten Entwurfe der Revisionskommission war die Eingehung von Militärkapitulationen bloss den Kantonen untersagt; bei der zweiten Berathung aber fand man mit Recht, es dürfe dieselbe auch der Eidgenossenschaft nicht gestattet sein, und gab daher dem Verbote eine allgemeinere Fassung. An der Tagsatzung wollten zwar die Gesandtschaften von Waadt und Genf — offenbar unter dem Eindrucke einer kurz vorher sattgefundenen Verhandlung über ein vom Könige von Sardinien, welcher Oesterreich den Krieg erklärt hatte, angetragenes Bündniss — der Eidgenossenschaft das Recht, Militärkapitulationen abzuschliessen, vorbehalten; sie blieben indessen allein mit ihrem Antrage. Dabei wurde jedoch in der Diskussion bemerkt: das Verbot der Militärkapitulationen schliesse nicht aus, dass die Eidgenossenschaft auch Bündnisse mit auswärtigen Staaten eingehen könne, durch welche sie sich zu gewissen militärischen Leistungen verpflichte; es bestehe aber ein grosser Unterschied zwischen einer Allianz und einer Kapitulation, indem bei jener immer eine politische Idee verfolgt werde, während bei dieser die Lieferung von Soldaten der einzige und ausschliessliche Zweck sei. *)

Das Verbot des Art. 11 der Bundesverfassung bezog sich, wie in dem Berichte der Revisionskommission ausdrücklich gesagt war, nur auf zukünftige, nicht auf die noch in Kraft bestehenden Militärkapitulationen. Allein schon im März 1849 stellte der Kanton Genf den durch zahlreiche Petitionen aus der westlichen Schweiz unterstützten Antrag an die Bundesversammlung: sie solle, gestützt auf Art. 11 und 74 Ziff. 6 und 7 der Bundesverf., die in Neapel stehenden Sehweizertruppen zurückberufen, vom Könige die ihnen gebührende Entschädigung fordern und fernere Anwerbungen für den neapolitanischen Kriegsdienst verbieten. Der Bundesrath und der Ständerath wollten zuerst auf diesen Antrag nicht eintreten, theils weil ihnen die Kompetenz des Bundes mit Rücksicht auf denselben

*) Abschied S. 62.

nicht begründet schien, theils weil sie annahmen, es könnte die Zurückberufung nur dann von Erfolg begleitet sein, wenn die Eidgenossenschaft sich entschliessen würde, die zurückberufenen Militärs angemessen zu entschädigen, was mit grossen finanziellen Opfern verbunden wäre. Der Nationalrath dagegen stellte sich auf einen wesentlich verschiedenen Standpunkt, und nach längern Verhandlungen kam dann am 20. Juni folgender Bundesbeschluss zu Stande: »Die schweizerische Bundesversammlung, in Betracht, dass das Fortbestehen der Militärkapitulationen mit den politischen Grundlagen der Schweiz, als eines demokratischen Freistaates, unverträglich ist, beschliesst: 1) Der Bundesrath wird eingeladen, beförderlich die geeigneten Unterhandlungen zu pflegen, um eine Auflösung der noch bestehenden Militärkapitulationen zu erzielen zu suchen, und über die daherigen Ergebnisse Bericht und Anträge der Bundesversammlung vorzulegen. 2) Alle Anwerbungen für auswärtige Militärdienste sind im Gebiete der ganzen Eidgenossenschaft für einstweilen untersagt.« *)

Dieser Beschluss that allerdings auf unzweideutige Weise kund, dass die öffentliche Meinung in der Schweiz, aufgeregt durch den Freiheitskampf in Italien, sich mit dem in der Bundesverfassung enthaltenen Verbote zukünftiger Militärkapitulationen nicht mehr begnüge, sondern eine wirksamere Ausrottung des fremden Kriegsdienstes verlange; aber die Unterhandlungen, mit denen der Bundesrath beauftragt war, führten zu keinem Resultate und die Einstellung der Werbungen — eine Massregel, welche mit dem rechtlichen Fortbestande der Kapitulationen kaum zu vereinigen war — stiess in ihrer Durchführung bei manchen Kantonen auf grosse Schwierigkeiten. Schon im November 1850 schlug daher der Bundesrath, übereinstimmend mit Anträgen der Regierungen von Schwyz, Solothurn und Appenzell A. Rh., der Bundesversammlung vor, den Beschluss vom 20. Juni 1849 zurückzunehmen, eventuell ein besonderes Strafgesetz gegen die Werbungen zu erlassen. Der Nationalrath beschloss indessen einfach am früheren Beschlusse festzuhalten, weil »ein Abweichen von dem Standpunkte, welchen die oberste Bundesbehörde in Sachen bisher eingenommen,

*) Amtl. Samml. I. 432. Bundesbl. 1849 I. No. 2 Beilage II. 17—35, 37—97, 101—102, 145.

grundsätzlich unzulässig erscheine.« Der Ständerath, welcher sich überzeugt hatte, dass »eine Auflösung der Militärkapitulationen auf dem Wege der Unterhandlung gegenwärtig nicht erreichbar sei und eine sofortige Aufhebung von Bundes wegen unter obwaltenden Umständen nicht angemessen erscheine«, wollte das einstweilige Werbverbot wieder aufheben und die Unterhandlungen nur im geeigneten Zeitpunkte wieder eröffnen lassen. Da jedoch ein übereinstimmender Beschluss der beiden Räthe nicht zu Stande kam, so verblieb der Bundesbeschluss vom 20. Juni 1849 in Kraft. *)

In seinen Geschäftsberichten über die Jahre 1850 und 1851 wiederholte der Bundesrath die Bemerkung: das Werbverbot sei nicht zu handhaben, so lange zu demselben nicht ein Strafgesetz erlassen werde. Diesem Mangel wurde nun theilweise abgeholfen durch den Art. 98 des eidgen. Militärstrafgesetzbuches vom 27. August 1851, welcher das Anwerben in fremde Kriegsdienste von Leuten, die auf den eidgenössischen oder kantonalen Mannschaftsverzeichnissen stehen, als »Falschwerben« bezeichnete und somit definitiv verbot. In Kriegszeiten sollten Anwerbungen für den Dienst des Feindes mit dem Tode bestraft werden; andere Werbungen in Friedenszeiten wurden mit Gefängniss und Zuchthausstrafe bedroht. Der erste Theil dieser Strafbestimmungen besteht gegenwärtig noch in Rechtskraft; der zweite dagegen wurde aufgehoben durch Art. 65 und 77 des Bundesstrafrechtes vom 4. Februar 1853. Dieses Gesetzbuch that schon wieder einen wichtigen Schritt weiter in dieser Angelegenheit, indem es die Anwerbung von Einwohnern der Schweiz überhaupt für verbotenen fremden Militärdienst mit Gefängniss und Geldbusse bedrohte und zugleich bestimmte, dass diese Strafandrohung auch gelten solle für die Angestellten von Werbbureaux, die ausser der Schweiz errichtet werden, um das Verbot der Werbung auf schweizerischem Gebiete zu umgehen. Mit Bezug auf die Frage der Strafkompetenz bestimmte der Art. 74 des Bundesstrafrechtes, dass die Untersuchung und Beurtheilung von Uebertretungen des Werbverbotes in der Regel den kantonalen Behörden zustehen solle, doch solle es dem Bundesrathe freistehen, derartige Vergehen den Bundesassisen zu überweisen. **)

*) Bundesbl. 1850 III. 499 ff. 1851 I. 151 ff, 195 ff., 251 ff.

**) Amtl. Samml. II. 639, III. 424, 427, 428.

War, dieser Strafbestimmungen ungeachtet, das Werbverbot schon schwer zu handhaben gegenüber dem neapolitanischen und römischen Militärdienste, so wuchs die Schwierigkeit noch bedeutend, als im Kriege gegen Russland 1855 England und Frankreich Fremdenlegionen errichteten, für welche sie vorzüglich in der Schweiz Rekruten suchten. Zu den schon bestehenden Werbbureaux an unserer östlichen kamen nun noch solche an der westlichen Gränze und man musste die einen wie die andern gewähren lassen, weil sie sich auf auswärtigem Boden befanden. Der Bundesrath rügte, neben der unverkennbaren Lauheit, ja selbst offenbaren Renitenz einzelner Kantone in der Vollziehung der Gesetze, namentlich folgende Uebelstände in dem Verfahren gegen Anwerbungen: 1) das eidgenössische Strafgesetz werde ungleich angewendet, indem man übersehe, dass kantonale Strafbestimmungen neben demselben nicht mehr zu berücksichtigen seien; 2) Akten und Urtheile über die einzelnen Vergehen werden nicht aus allen Kantonen dem Bundesrathe mitgetheilt, so dass er oft von seinem Rekursrechte keinen Gebrauch machen könne; 3) die am meisten Schuldigen, d. h. diejenigen, welche sich an die Spitze der Werbungen stellen oder sich als Chefs der anzuwerbenden Corps proklamiren, werden nicht erreicht. Nichtsdestoweniger warnte nun der Bundesrath selbst davor, das Werbverbot aufzuheben und damit diese Angelegenheit in den Bereich der Kantonalsouveränetät zurückzuweisen. »Der Zustand (sagt der Bericht) würde wieder einkehren, welcher vor 1849 herrschte. In denjenigen Kantonen, welche in Militärkapitulationen stehen, wäre jede Werbung, ausser derjenigen für Rom und Neapel, auf das Strengste untersagt. In welcher Stellung diese Kantone zu den neuen Werbungen für Frankreich und England stehen würden, ob sie das Verbot zu handhaben im Stande wären, ob diese beiden Mächte nicht den in frühern Jahrhunderten oft erlebten Vorgang wiederholen würden, nämlich gleiches Werbungsrecht, wie das andern Staaten eingeräumte, zu verlangen und sich dabei auf die neutrale Stellung der Schweiz zu stützen, — diess mag jeder denkende Mann für sich entscheiden. In den nicht kapitulirenden Kantonen wären theils Werbverbote vorhanden, theils nicht. Auch da müsste das bunteste Gewühl und Getriebe sich zeigen. Kantone, welche ihre Werbverbote zu handhaben entschlossen wären, würden von Werbern und Werbbureaux in benachbarten Kantonen umgarnt. Welches Bild

wir da dem Auslande darbieten, welche Einbusse an unserm eignen National- und Ehrgefühl wir erleiden würden, liegt auf der Hand. Wir stehen nicht an, den Satz aufzustellen: Bei den engen Beziehungen, welche der fremde Kriegsdienst der Schweizer zu ihrer auswärtigen Politik und ihrer Stellung zu den auswärtigen Mächten von jeher hatte und in der neuern Zeit wiederum anzunehmen droht, ist es unmöglich, diese Angelegenheit wieder den Kantonen zu überlassen.« *) Die Bundesversammlung pflichtete dieser Anschauungsweise des Bundesrathes vollständig bei. Indessen liess auch in den folgenden Jahren die Vollziehung des Werbverbotes sehr viel zu wünschen übrig, so dass die Bundesversammlung in Betreff desselben zu wiederholten Postulaten sich veranlasst sah und selbst eine Ergänzung der darauf bezüglichen Bundesgesetze in Anregung brachte.

Eine neue, sehr bedeutende Entwicklung in der Angelegenheit der fremden Kriegsdienste brachte der italienische Krieg vom Jahr 1859. Die Erbitterung der nach Freiheit ringenden Italiener gegen die Schweizertruppen, welche im Dienste des Papstes und des Königs von Neapel standen, wuchs immer mehr. Für die Haltung und die Thaten dieser Truppen wurde, obschon sämmtliche Kapitulationen inzwischen abgelaufen waren und die sogen. Schweizerregimenter grossentheils aus Fremden bestanden, die ganze Schweiz verantwortlich gemacht und es hatten ihre in Italien angesessenen Angehörigen unter dem Volkshasse vielfach zu leiden. Dazu kam, dass auch bei der französischen Armee in Italien Fremdenregimenter sich befanden, wovon eines vorherrschend aus Schweizern zusammengesetzt war; die Gefahr war also nicht ganz ausgeschlossen, dass wieder, wie in frühern Jahrhunderten so oft geschehen, Schweizer gegen Schweizer zu kämpfen in den Fall kommen könnten. Der Bundesrath schlug daher als nothwendige Ergänzung des bestehenden Werbverbotes die Bestimmung vor, dass nicht bloss die Werber und ihre Angestellten, sondern auch Alle, welche sich in auswärtige Militärdienste anwerben lassen, zu bestrafen seien. Ehe noch dieser Antrag an den Nationalrath gelangte, brach unter den Schweizertruppen in Neapel eine Meuterei aus, weil man ihnen die vaterländischen Feldzeichen nehmen wollte, und Schweizer selbst mussten

*) Bundesbl. 1855 II. 317 ff.

unter ihren aufständischen Landsleuten mit blutiger Gewalt die militärische Ordnung wieder herstellen. Dieses traurige Ereigniss trug wesentlich dazu bei, in der Bundesversammlung die Ueberzeugung hervorzurufen, dass dem schweizerischen Söldnerdienste im Auslande einmal mit den durchgreifendsten Mitteln ein Ende gemacht werden müsse. Noch walteten zwar Bedenken ob gegen eine so weit gehende Beschränkung der individuellen Freiheit, wie das Verbot des Eintrittes in fremde Militärdienste sie mit sich bringt; allein es entschieden die staatlichen Interessen der Schweiz als einer neutralen Republik, welche durch jene Dienste namentlich in Italien vielfach gefährdet schienen. *) So entstand das Bundesgesetz vom 30. Juli 1859, **) an dessen Spitze der Grundsatz gestellt ist:

»*Der Eintritt in diejenigen Truppenkörper des Auslandes, welche nicht als Nationaltruppen des betreffenden Staates anzusehen sind, ist ohne Bewilligung des Bundesrathes jedem Schweizerbürger untersagt.*«

Die Nachtheile und Gefahren, welche der auswärtige Kriegsdienst unserm Vaterlande gebracht hat, rührten in neuerer Zeit vorzüglich daher, dass Truppenkorps, die den schweizerischen Namen führten, oder unter schweizerischem Kommando standen, oder sonst grossentheils aus Schweizern zusammengesetzt waren, für fremde Regierungen kämpften, wobei es ihnen nicht auf die Sache, der sie dienten, sondern lediglich auf den Sold, den sie bezogen, ankam. Mit den sogen. Schweizerregimentern und schweizerischen Fremdenlegionen musste daher das Gesetz gründlich aufzuräumen suchen. Dagegen kann die Eidgenossenschaft kein Interesse daran finden, einzelnen Schweizern den Eintritt in die Nationaltruppen eines fremden Staates zu verwehren; es kann vielmehr das Wehrwesen eines neutralen Landes nur dabei gewinnen, wenn einzelne Bürger, die eine vorwiegende Neigung zum Militärstande haben, für denselben in grössern Verhältnissen und namentlich auch in Kriegen sich auszubilden suchen. Nach dem Bundesgesetze vom 30. Juli 1859 ist also der Eintritt in die Nationaltruppen eines auswärtigen Staates unbedingt gestattet; aber auch der Eintritt in Fremdenlegionen u. s. w. kann der Bundesrath ausnahmsweise, »zum Behufe weiterer Ausbildung für die Zwecke des vaterländischen Wehrwesens«

*) Bundesbl. 1859 II. 217 ff. 449–479.
**) Amtl. Samml. VI. 312.

bewilligen. Wer dagegen ohne diese Bewilligung in auswärtige Truppenkörper eintritt, welche nicht zu den Nationaltruppen des betreffenden Staates gehören, soll mit Gefängniss von 1 bis 3 Monaten und mit Einstellung im Aktivbürgerrechte bis auf 5 Jahre bestraft werden. (Art. 1, 2.)

Das Bundesgesetz vom 30. Juli 1859 hat indessen nicht bloss neue Bestimmungen wider den Eintritt in fremde Kriegsdienste eingeführt, sondern auch die ältern Strafbestimmungen gegen die Werber erweitert und verschärft. Der Art. 3 des Gesetzes, welcher an die Stelle des Art. 65 des Bundesstrafrechtes getreten ist, schreibt Folgendes vor:

»Wer im Gebiete der Eidgenossenschaft für fremden Militärdienst anwirbt oder sich bei der Betreibung von Werbbureaux, welche ausserhalb der Schweiz errichtet werden, um das Verbot der Werbung auf schweizerischem Gebiete zu umgehen, irgendwie betheiligt oder wer zu solchen Werbungen in anderer Weise, z. B. durch Annahme von Dienstbegehren, Haltung von Anmeldungsbureaux, Bezahlung von Reisekosten, Verabreichung von Marschrouten oder Empfehlungen wissentlich mitwirkt, wird, je nach dem Grade seiner Mitwirkung, mit Gefängniss von 1 Monat bis auf 3 Jahre, sowie mit einer Geldbusse bis auf Fr. 1000 und, sofern der Betreffende Schweizerbürger ist, mit dem Verlust des Aktivbürgerrechts bis auf 10 Jahre bestraft.

»Hat der Betreffende sich durch Vertrag zur Errichtung eines ganz oder theilweise schweizerischen Truppenkorps für einen fremden Staat verpflichtet, so kann die Gefängnissstrafe bis auf 5 Jahre, die Geldbusse bis auf Fr. 10,000 und der Verlust des Aktivbürgerrechts bis auf 10 Jahre (?) gesteigert werden.«

Endlich wurde durch Art. 4 des Bundesgesetzes vom 30. Juli 1859 der Bundesrath angewiesen, falls die Behörden einzelner Kantone dem Gesetze nicht gehörige Nachachtung verschaffen sollten, die Bundesgerichtsbarkeit soweit in Wirksamkeit treten zu lassen als es erforderlich sei, um das Gesetz in allen Theilen der Schweiz zu gleicher Geltung zu bringen.

Bald nach dem Erlasse des Bundesgesetzes von 1859 wurden die Schweizerregimenter in Neapel, in Folge der oben erwähnten bedauerlichen Vorgänge, aufgelöst. Der grösste Theil der Mannschaft kehrte in die Heimath zurück; ein Theil liess sich wieder in neapo-

litanische, ein anderer in römische Dienste anwerben. Nachdem in den Jahren 1860 und 1861 Neapel, Sizilien und der grösste Theil des Kirchenstaates dem neuen Königreiche Italien einverleibt worden, wurden die Schweizer, welche in jenen Ländern gegen die siegreich vordringenden Piemontesen gekämpft hatten, ebenfalls nach Hause entlassen und es musste gegen Alle, die erst seit dem August 1859 in einen neuen Dienst eingetreten waren, strafrechtlich eingeschritten werden. Seither haben freilich alle bloss Angeworbenen, welche um Begnadigung bei der Bundesversammlung einkamen, dieselbe auch wirklich erlangt; man trug dabei dem Umstande Rechnung, dass ein so neuer Grundsatz, wie das Bundesgesetz von 1859 ihn aufgestellt hat, nur allmählig in's Volksleben eindringen könne, und berücksichtigte ferner, dass dem Einzelnen, der sich anwerben lässt, die politischen Betrachtungen, welche gegen den fremden Königsdienst sprechen, ferne liegen und daher seine Schuld nicht als so bedeutend erscheint. Nachdem im Jahr 1870 auch noch Rom mit dem Königreich Italien vereinigt worden und damit der letzte schweizerische Söldnerdienst aufgehört hatte, wurde schliesslich eine allgemeine Amnestie für die in auswärtige Kriegsdienste Eingetretenen ausgesprochen, d. h. jede strafrechtliche Untersuchung gegen sie aufgehoben. Der Bundesrath begründete seinen daherigen Antrag folgendermassen: »Es ist eine mehrjährig geübte Praxis der Bundesversammlung, dass allen denjenigen, die wegen Eintritt in fremde Kriegsdienste, somit als Angeworbene bestraft worden waren und dafür petitionirten, Begnadigung gewährt und dass nur den Werbern diese Gunst verweigert wurde. Es ist daher vorauszusetzen, dass alle Personen, um die es sich handelt, wenn sie auch in den Kantonen bestraft, aber an die Bundesversammlung petitioniren würden, ebenfalls die Begnadigung erhielten. Die aus einem solchen nutzlosen Verfahren entstehenden Kosten und Mühen können daher wohl erspart werden, zumal dadurch das Ansehen des Gesetzes keineswegs gewinnen würde. Nach vieljähriger Erfahrung weiss man aber, dass ohne Anwendung der Bundesjustiz nicht einmal eine allgemeine Bestrafung erzielt werden könnte, indem gerade die am meisten betheiligten Kantone davon Umgang nahmen. Das beste Zeugniss hiefür liegt in dem Vorgange von 1860. Damals kamen über 3000 Mann aus den römischen und neapolitanischen Diensten zurück, wovon 1071 Soldaten und 4 Offiziere

seit Erlass des Werbgesetzes von 1859 sich haben anwerben lassen, also nach Vorschrift dieses Gesetzes bestraft werden sollten .... Dennoch kamen im Jahr 1861 nur 216 Strafurtheile wegen Dienstnehmens ein und 1862 circa 40. Es sind also etwa 900 Mann und darunter jedenfalls alle Offiziere straflos geblieben. Diese an Ungerechtigkeit gränzende ungleiche Behandlung müsste also gegenwärtig jedenfalls vermieden und zu diesem Zwecke die Bundesjustiz an's Werk gerufen werden. Diese Operation würde aber offenbar ausser Verhältniss stehen zu der Grösse des Vergehens der Einzelnen und wäre unnütz mit Rücksicht auf die in Aussicht stehende Begnadigung. — Die bis jetzt angeführten praktischen Gründe werden aber noch unterstützt durch die besondern Verhältnisse, die jetzt vorliegen. Mit der Auflösung der römischen Fremdentruppen hat der Söldnerdienst sein Ende erreicht, und es ist damit der Zweck des Gesetzes von 1859 dahin gefallen. (?) Es existiren zwar wohl auch in einigen Staaten Nationaltruppen, unter welche auch Ausländer aufgenommen werden. Der Eintritt in solche Truppenkörper ist aber durch das erwähnte Bundesgesetz nicht verboten, nur dürfen dafür keine Werbungen vorgenommen werden, daher auch in Zukunft Werber für solchen Militärdienst bestraft werden müssten. Es kann sich also nicht mehr darum handeln, dass durch einen Akt der Grossmuth das Ansehen des Gesetzes leiden oder dass dadurch für die Zukunft zum fernern Söldnerdienste aufgemuntert würde; die Bestrafung erschiene somit nur als eine rigorose Anwendung des Gesetzes gegen Einzelne, die es gerade treffen könnte. Darum anerkennen wir vielmehr das Ende des Söldnerdienstes als ein bedeutungsvolles Ereigniss und schliessen hiermit auch die strafrechtliche Verfolgung der Söldner ab.« *)

Wir freuen uns mit dem Bundesrathe darüber, dass für einmal die ständigen Kriegsdienste schweizerischer Truppenkörper im Auslande aufgehört zu haben scheinen, wagen aber nach den bisherigen Erfahrungen die Hoffnung nicht zu theilen, dass in Zukunft niemals mehr und unter keinen Umständen ähnliche Truppenkörper, hauptsächlich aus Schweizern bestehend, im Solde auswärtiger Regierungen sich bilden werden. Möge denn die Milde

*) Bundesbl. 1870 III. 751—752. 1871 I. 7.

und Nachsicht, womit man bisdahin das Gesetz von 1859 vollzogen hat, nicht bereut werden! Die Unfähigkeit zu strenger Vollziehung der Werbverbote, an welcher unsere Vorfahren litten, scheint jedenfalls ihre Nachwirkung auch noch auf die Enkel auszuüben!

§ 4. Auswärtige Pensionen, Titel und Orden.

Die Geschichte der fremden Kriegsdienste leistet den Beweis dafür, wie nachtheilig auf die Geschicke unsers Vaterlandes die grossen Pensionen einwirkten, welche in frühern Jahrhunderten einflussreiche schweizerische Staatsmänner vom Auslande zu beziehen pflegten. Flossen auch im laufenden Jahrhunderte solche Pensionen in der Regel nur noch als Ruhegehalte für Militärs, welche auswärtigen Staaten gedient hatten, nach der Schweiz, so schienen sie doch, wenn die Empfänger in den obersten Landesbehörden sassen, einen bedenklichen Einfluss auf deren Haltung in Fragen der auswärtigen Politik auszuüben. Auch verletzte es vielfach die republikanische Anschauungsweise, dass die Staatsmänner der Restaurationszeit an festlichen Anlässen und in Behörden mit besonderer Vorliebe Orden und Dekorationen zur Schau trugen, die ihnen aus dem einen oder andern Grunde von fremden Fürsten verliehen waren. Die Kantonsverfassungen der Dreissigerjahre untersagten daher in der Regel, neben den Militärkapitulationen, auch die Annahme von Pensionen und Titeln von einem auswärtigen Staate, sowie das Tragen fremder Orden in amtlicher Stellung. In der Revisionskommission von 1848 blieb der Antrag, eine ähnliche Bestimmung auch in die Bundesverfassung aufzunehmen, zuerst in Minderheit; in der zweiten Berathung aber wurde er angenommen.*) Die drei ersten Sätze des Art. 12 der Bundesverfassung lauten nun folgendermassen:

»*Die Mitglieder der Bundesbehörden, die eidgenössischen Civil- und Militärbeamten und die eidgenössischen Repräsentanten oder Kommissarien dürfen von auswärtigen Regierungen weder Pensionen oder Gehalte, noch Titel, Geschenke oder Orden annehmen.*

»*Sind sie bereits im Besitze von Pensionen, Titeln oder Orden,*

*) Protokoll S. 134, 149, 163.

so haben sie für ihre Amtsdauer auf den Genuss der Pensionen und das Tragen der Titel und Orden zu verzichten.

»*Untergeordneten Beamten und Angestellten kann jedoch vom Bundesrath der Fortbezug von Pensionen bewilligt werden.*«

Die Fälle, in denen bis dahin die Bundesbehörden den Art. 12 anzuwenden und auszulegen hatten, sind nicht zahlreich; um so mehr verdienen sie hervorgehoben zu werden. General Dufour, der schon in seiner Jugend, als der Kanton Genf zum französischen Kaiserreiche gehörte, den Orden der französischen Ehrenlegion erhalten hatte, wurde im Jahre 1852 von dem Präsidenten der französischen Republik zum Grossoffizier dieses Ordens befördert und suchte beim Bundesrathe die Ermächtigung nach, diesen Grad annehmen zu dürfen. Der Bundesrath entsprach diesem Gesuche, gestützt auf folgende Erwägungen: »1) dass eidgenössische Offiziere nicht in diejenige Klasse von Militärbeamten gehören, denen nach Art. 12 der Bundesverfassung die Annahme von Orden untersagt wird, weil die gedachten Bestimmungen sich nur auf eigentliche ständige und besoldete Militärstellen beziehen, eine Kategorie, zu welcher die Offiziere, die nach den in der Schweiz herrschenden Begriffen keinen Beamtenstand ausmachen, nicht zu rechnen sind; 2) dass auch die Eigenschaft des Herrn General Dufour als Leiter der topographischen Arbeiten denselben nicht als Beamten qualifizirt, da er hiefür keinen Gehalt, sondern nur eine billige Entschädigung für Mühwalt und Auslagen bezieht; 3) dass Hr. Dufour bereits früher Offizier der französischen Ehrenlegion war, somit dessen Ernennung zum Grossoffizier lediglich als eine Rangerhöhung zu betrachten ist; 4) dass mit der Ernennung zu diesem Range keinerlei Pension verbunden ist, sondern die Verleihung jenes Ordens bloss als Ehrensache betrachtet werden muss, ohne dass ihm besondere Verpflichtungen dadurch auferlegt würden.« *) — Eine wesentlich verschiedene Frage hatte der Nationalrath zu entscheiden, als es sich im Januar 1860 um die Anerkennung der Wahl des eidgen. Obersten und Landammann Letter von Zug in diese Behörde handelte. Da derselbe eine Militärpension von Holland bezog, so hätte er nach dem klaren Wortlaute des zweiten lemma des Art. 12 für die Amtsdauer auf den Genuss der Pension verzichten müssen; er erklärte

*) Bundesbl. 1853 II. 559.

aber ausdrücklich, diess nicht thun zu wollen. Unter diesen Umständen blieb dem Nationalrathe nichts anderes übrig, als der Wahl des Herrn Letter die Anerkennung zu verweigern. *)

In Folge der Bundesrevision von 1874 ist nun der Art. 12 durch folgende zwei neue Sätze ergänzt worden:

»*Im schweizerischen Heere dürfen weder Orden getragen noch von auswärtigen Regierungen verliehene Titel geltend gemacht werden.*

»*Das Annehmen solcher Auszeichnungen ist allen Offizieren, Unteroffizieren und Soldaten untersagt.*«

Drittes Kapitel.

Handhabung der Rechtsordnung im Innern.

§ 1. Verbot der Selbsthülfe; Rechtsverfahren zwischen den Kantonen.

Wenn »Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen Aussen« der hauptsächlichste und wichtigste Zweck des Schweizerbundes ist, so folgt unmittelbar darauf an Bedeutung der zweite, in Art. 2 der Bundesverfassung genannte Zweck: »Handhabung der Ruhe und Ordnung im Innern.« Soll der Bundesstaat einig und stark dem Auslande gegenüberstehen, so ist es unerlässliches Erforderniss, dass innere Streitigkeiten, welche in demselben entstehen mögen, auf friedliche Weise gelöst werden und nicht in Bürgerkrieg ausarten. Schon im Staatenbunde pflegt daher für derartige Streitigkeiten zwischen den Bundesgliedern ein Rechtsverfahren angeordnet und ihnen jede gewaltsame Selbsthülfe für ihre Ansprüche untersagt zu werden: so in den alten eidgenössischen Bünden und im Bundesvertrage von 1815 (Art. 5). Die Bundesverfassung von 1848 hatte ein doppeltes Rechtsverfahren zwischen den Kantonen festgesetzt: alle Streitigkeiten, welche einen staatsrechtlichen

*) Amtl. Samml. VI. 418.

Charakter hatten oder bei denen es sich um die Beobachtung von Bundesvorschriften und eidgenössischen Konkordaten handelte, wurden durch den Bundesrath und die Bundesversammlung, — civilrechtliche Streitigkeiten hingegen durch das Bundesgericht beurtheilt. Die jetzige Bundesverfassung von 1874 aber weist in Art. 110 und 113 die einen wie die andern Streitfälle dem Bundesgerichte zur Entscheidung zu. Bei allen Konflikten, die etwa zwischen den Bundesgliedern entstehen mögen, ist also durch diese Verfassungsbestimmungen für eine rechtliche Austragung gesorgt. Hierauf gestützt, durfte und musste der Bund in Art. 14 vorschreiben:

»Die Kantone sind verpflichtet, wenn Streitigkeiten unter ihnen vorfallen, sich jeder Selbsthülfe, sowie jeder Bewaffnung zu enthalten und sich der bundesmässigen Entscheidung zu unterziehen.«

Zu der durch diesen Artikel verbotenen Selbsthülfe gehört keineswegs bloss bewaffnetes Einschreiten einer Kantonsregierung zum Schutze ihrer Rechtsansprüche gegenüber einem andern Kanton, sondern vorzüglich auch eigenmächtige Arrestlegung. Wenn ein Urtheil eines kantonalen Gerichtes wegen behaupteter Inkompetenz in einem andern Kanton nicht vollzogen werden will, so hat offenbar die Bundesbehörde darüber zu entscheiden, ob nach Art. 61 eine Pflicht zur Vollziehung vorliege. Schreitet dagegen jenes Gericht von sich aus ein, indem es auf allfälliges Guthaben des, einem andern Kanton angehörenden Verurtheilten Arrest legt, so liegt darin nach Art. 14 ein unerlaubter Akt von Selbsthülfe, welchen der Bundesrath in einem Streitfalle zwischen Solothurn und Baselland mit vollem Rechte kassirt hat. Ebenso sind Contumazurtheile von Seite eines kantonalen Gerichtes, wenn die Kompetenz desselben in Frage liegt und darüber mit einem andern Kanton ein staatsrechtlicher Streit waltet, bis nach erfolgtem Entscheide dieses Conflictes durch die Bundesbehörden unzulässig. Diesen Grundsatz hat in dem interessanten Rechtsstreite der solothurnischen Kirchgemeinden Aetigen-Mühledorf und Lüsslingen gegen den Fiskus des Standes Bern der Bundesrath aufgestellt und die Bundesversammlung, auf dagegen erhobene Beschwerde hin, bestätigt.*)

*) Bundesbl. 1856 I. 504. 1857 I. 219. 1858 I. 7.

§ 2. Eidgenössische Interventionen.

Für die Aufrechthaltung der Ruhe und Ordnung im Innern der Schweiz genügt es nicht, dass die Kantone bei ihren Streitigkeiten unter sich nicht den Weg gewaltsamer Selbsthülfe beschreiten, sondern es müssen auch alle anarchischen Bewegungen, welche im Innern der Kantone entstehen können, unterdrückt werden. Der gegenwärtige Bund darf diess um so eher thun als er in umfassenderer Weise, als es jemals früher der Fall war, die verfassungsmässigen Rechte des Volkes in seinen Schutz genommen, gesetzliche Verfassungsänderungen ungemein erleichtert und jedem Schweizerbürger das Recht geöffnet hat, über Verletzung der garantirten Rechte durch die Kantonsbehörden sich bei den Bundesbehörden zu beschweren. Als eine köstliche Frucht dieser Bestimmungen darf es angesehen werden, dass seit 1848 — wenn man absieht von dem royalistischen Handstreiche im Kanton Neuenburg im September 1856, welcher durch eine ungelöst gebliebene Frage der auswärtigen Politik veranlasst wurde — niemals eine Kantonsregierung auf revolutionäre Weise gestürzt worden ist. In der vorangegangenen Periode von 1830 bis 1848 waren, wie wir in der geschichtlichen Einleitung gesehen haben, die kantonalen Revolutionen (damals »Putsche« genannt) an der Tagesordnung, und während der Bundesvertrag von 1815 offenbar die strenge Handhabung der von ihm garantirten verfassungsmässigen Ordnung bezweckte, hatte man sich in der bundesrechtlichen Praxis vollständig daran gewöhnt, jeden gelungenen Umsturz als vollendete Thatsache anzuerkennen.

Der Art. 16 der Bundesverfassung enthielt in seinen beiden ersten Lemmaten folgende Bestimmungen:

»*Bei gestörter Ordnung im Innern oder wenn von einem andern Kanton Gefahr droht, hat die Regierung des bedrohten Kantons dem Bundesrathe sogleich Kenntniss zu geben, damit dieser inner den Schranken seiner Kompetenz (Art. 102, Nr. 3, 10 und 11) die erforderlichen Massregeln treffen oder die Bundesversammlung einberufen kann. In dringenden Fällen ist die betreffende Regierung befugt, unter sofortiger Anzeige an den Bundesrath, andere Kantone zur Hülfe zu mahnen, und die gemahnten Stände sind zur Hülfeleistung verpflichtet.*

»Wenn die Kantonsregierung ausser Stande ist, Hülfe anzusprechen, so **kann**, *und wenn die Sicherheit der Schweiz gefährdet wird, so* **soll** *die kompetente Bundesbehörde von sich aus einschreiten.«*

Es ist hier vor Allem aus zu beobachten, dass dem Falle gestörter Ordnung im Innern eines Kantons, von welchem der Bundesvertrag von 1815 (Art. 4) allein redete, gleichgestellt worden ist der Fall einer von einem andern Kanton her drohenden Gefahr. Es war diess offenbar eine Folge der bedauerlichen Erfahrungen, welche man bei den Freischaarenzügen gemacht hatte. Wichtiger ist eine andere Abweichung vom Bundesvertrage von 1815 und selbst noch vom Kommissionalantrage von 1848, welche darin liegt, dass, während früher die Mahnung an andere Kantone, unter blosser Anzeige an die Bundesbehörde, als die Regel erschien, sie nur bloss noch als Ausnahme zugelassen wird für »dringende Fälle«. Seit der Einführung des elektrischen Telegraphen, welcher die Entfernungen fast gänzlich aufgehoben hat, wird jedoch in den meisten Fällen die bedrohte Kantonsregierung ebenso leicht beim Bundesrathe wie bei einem Nachbarkanton Hülfe verlangen können und es wird daher von der zugelassenen Ausnahme nur selten noch Gebrauch gemacht werden. In der That würde in einem Bundesstaate mit kräftiger Centralgewalt, zu deren hauptsächlichsten Aufgaben gerade die Handhabung der gesetzlichen Ordnung gehört, das ältere Verfahren nicht mehr als passend erscheinen; auch bietet offenbar ein sofortiges Einschreiten des Bundesrathes mehr Garantie dafür, dass bei einer eidgenössischen Intervention auch die Volksrechte gewahrt werden, als diess der Fall ist, wenn die bedrohte Kantonsregierung sich bloss auf andere, gesinnungsverwandte Regierungen stützt. In der Regel also soll, wenn die gesetzliche Ordnung in einem Kanton gestört ist oder derselben Gefahr droht, die Kantonsregierung den Bundesrath hievon in Kenntniss setzen, damit er innert den Schranken seiner Kompetenz die erforderlichen militärischen oder anderweitigen Massnahmen treffe, beziehungsweise die Bundesversammlung einberufe, falls diese Massnahmen seine Kompetenz übersteigen. Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass nach dem Wortlaute wie nach dem Sinn und Geiste der Bundesverfassung die Kantonsregierung zur Anzeige an den Bundesrath verpflichtet ist und dass es nicht, wie in

Nordamerika, *) lediglich von ihrem freien Ermessen abhängt, die Hülfe der Eidgenossenschaft anzurufen oder nicht. Gleichwohl scheint uns, dass nach den klaren Worten des zweiten Lemma von Art. 16 eine Intervention des Bundesrathes von Amtswegen, welche ohne vorhergegangene Anrufung von Seite der betheiligten Kantonsregierung erfolgen würde, nur dann gerechtfertigt wäre, wenn entweder die Regierung sich nicht mehr in der Lage befände, sich an den Bundesrath zu wenden, oder aber »die Sicherheit der Schweiz gefährdet« wäre. Dieser letztere Ausdruck ist freilich so elastisch, dass er bei den engen Verbindungen zwischen den Kantonen und den nahen Beziehungen der Gränzorte zum Auslande, welche die neuen Verkehrsmittel geschaffen haben, wohl auf die meisten Fälle von Aufruhr, welche die betroffene Kantonsregierung nicht sofort zu unterdrücken vermag, sich wird anwenden lassen. Rüttimann, der die Intervention von Amtswegen nicht auf die im zweiten Lemma genannten Fälle beschränken will, sagt doch selbst: »Immerhin wird der Bund, so lange er keine Anzeige erhält, von der Präsumtion ausgehen müssen, dass keine Gefahr vorhanden oder dass der betreffende Kanton stark genug sei, sich selbst zu helfen. Ein Aufruhr, dem die kantonale Staatsgewalt vollkommen gewachsen ist, bietet keinen Stoff zum Einschreiten der Bundesbehörden.«

Die beiden Fälle, welche im zweiten Lemma von Art. 16 genannt sind, bilden die Ausnahmen von der im ersten Lemma enthaltenen Regel, nach welcher der Bundesrath nur auf empfangene Anzeige von Seite der Kantonsregierung einschreitet. Aber während der Entwurf der Revisionskommission von 1848 in beiden Fällen die Bundesbehörde nur für befugt erklärte, von Amtswegen zu interveniren, wird nun, in Folge einer von der Tagsatzung beschlossenen Abänderung, mit Recht unterschieden zwischen den beiden Fällen. Erscheint die Sicherheit der Schweiz als gefährdet, so ist der Bundesrath verpflichtet, von sich aus einzuschreiten; im andern Falle aber, wo eine Kantonsregierung ausser Stande ist Hülfe anzusprechen, bleibt es bei der blossen Befugniss, von welcher der Bundesrath (natürlich unter Vorbehalt seiner Verantwortlichkeit gegenüber der Bundesversammlung) nach

*) Rüttimann, II. 76, 80.

freiem Ermessen Gebrauch machen kann oder nicht. Nach einer strengern Auslegung der Verfassungsgarantie würde die Bundesbehörde eigentlich immer verpflichtet sein einzuschreiten, wenn die verfassungsmässige Ordnung in einem Kanton aufgehoben ist; allein es ist nach den Erfahrungen, welche die Schweiz in der Periode von 1830 bis 1848 gemacht hat, hinlänglich klar, dass es Fälle geben kann, in denen die Eidgenossenschaft kein Interesse hat, der Bevölkerung eines Kantons eine von ihr gestürzte Regierung wieder aufzuzwingen, nur damit die Verfassung in ihren formellen Vorschriften eine Wahrheit bleibe. Wenn es sich darum handelt, mit Waffengewalt in einem Kanton zu interveniren, so können offenbar nicht bloss die Grundsätze des kantonalen und eidgenössischen Staatsrechtes, sondern es müssen vor Allem aus politische Erwägungen den Ausschlag geben, welche je nach der besondern Beschaffenheit des Falles sich sehr verschieden gestalten können. Immerhin darf dabei nicht aus dem Auge gelassen werden, dass die hier besprochene Bestimmung der Bundesverfassung unter dem Eindrucke eines Zeitraumes entstanden ist, in welchem eine feste staatliche Ordnung in der Schweiz völlig abhanden gekommen war. Seither hat man sich in Folge der vielfachen Rechtsgarantien, welche die Bundesverfassung enthält, eher wieder an den Gedanken gewöhnt, dass gewaltsame Erschütterungen der zu Recht bestehenden Staatsordnung nicht leichthin geduldet und anerkannt werden dürfen. Nachdem das seit 1848 abgelaufene Vierteljahrhundert die Gewohnheit eines festgeordneten konstitutionellen Lebens wieder unter uns begründet hat, dürfte die Bundesbehörde bei kantonalen Revolutionen jedenfalls nur in seltenen Fällen sich mit der, ihrer allgemeinen Stellung nicht entsprechenden Rolle einer mässigen Zuschauerin begnügen.

Während die beiden ersten Absätze des Art. 16 von der Einleitung eidgenössischer Interventionen sprechen, beziehen sich dagegen die beiden letzten Lemmata auf die Folgen derselben. Sie lauten folgendermassen:

»*In Fällen eidgenössischer Intervention sorgen die Bundesbehörden für Beachtung der Vorschriften von Art. 5.*

»*Die Kosten trägt der mahnende oder die eidgenössische Intervention veranlassende Kanton, wenn nicht die Bundesversammlung wegen besonderer Umstände etwas Anderes beschliesst.*«

Was den ersten dieser zwei Sätze betrifft, so bedeutet derselbe: Die Bundesbehörden haben bei jeder, in einem Kanton nöthig werdenden Intervention dafür zu sorgen, dass nicht bloss die Rechte und Befugnisse der Behörden geschützt und gehandhabt werden, sondern auch die Freiheit und die Rechte des Volkes und die verfassungsmässigen Rechte der Bürger, welche der Art. 5 ebenfalls gewährleistet. In Verbindung damit stehen die Bestimmungen des Art. 112, Ziff. 3 der Bundesverfassung, wonach über »politische Verbrechen und Vergehen, die Ursache oder Folge derjenigen Unruhen sind, durch welche eine bewaffnete eidgenössische Intervention veranlasst worden ist,« die Bundesassisen zu urtheilen haben. Wir werden auf diese Bestimmung in demjenigen Abschnitte unsers Werkes, welcher vom Bundesgerichte handelt, näher eintreten.

Hinsichtlich der Kosten einer eidgenössischen Intervention stimmt die Vorschrift unsrer Bundesverfassung so ziemlich überein mit derjenigen des frühern Bundesvertrages von 1815. Regel ist es, dass der Kanton, welcher die Intervention veranlasst, die Kosten zu tragen hat; aber es ist in das freie Ermessen der Bundesversammlung (früher der Tagsatzung) gelegt, hievon »besonderer Umstände wegen« eine Ausnahme zu machen und die Kosten auf die Bundeskasse zu nehmen.

Nach diesen allgemeinen Bemerkungen über den Art. 16 gehen wir über zu den beiden einzigen Fällen von bewaffneter eidgenössischer Intervention, welche — ausser dem oben erwähnten Royalistenaufstande in Neuenburg — seit 1848 vorgekommen sind; es liefern dieselben gleichsam einen praktischen Commentar zu dem Gesagten. Den 22. August 1864 kam es in Genf, in Folge einer Wahl in den Staatsrath, welche die Gemüther in hohem Masse erhitzte, zu einem blutigen Strassenkampfe. Es standen sich zwei ungefähr gleich grosse Partheien gegenüber: Die Radikalen, welche James Fazy, und die sogenannten Independenten, welche Herrn Chenevière portirten. Letztrer siegte in der Volkswahl mit 5677 gegen 5340 Stimmen, aber das Wahlbureau kassirte die Wahl, ohne dafür irgend welche stichhaltige Gründe angeben zu können. Hierauf versammelten sich die Independenten auf dem Platze Molard, umringten und besetzten das Rathhaus und verlangten vom

Staatsrathe die Aufrechterhaltung der Wahl. Die Radikalen ihrerseits sammelten sich in St. Gervais, holten sich Waffen und Munition aus dem Zeughause Grand pré und überfielen eine Schaar unbewaffneter Bürger, welche den Polizeikommissär begleiteten, der nach einer vom Staatsrathe mit den Independenten vereinbarten Verfügung das materielle Wahlergebniss, ohne die Kassation zu erwähnen, proklamirte. Eine Anzahl von Todten und Verwundeten bedeckten die Strasse, in welcher die Radikalen gefeuert hatten, und die Independenten bemächtigten sich nun ebenfalls eines Zeughauses. Bei dem lebhaften Charakter der genfer'schen Bevölkerung und bei dem tiefgewurzelten Partheihasse, der das dortige politische Leben vergiftete, hätte ohne Einschreiten der Bundesbehörde der Bürgerkrieg leicht grössere Dimensionen annehmen können, was bei der Lage Genf's als einer von allen Seiten von französischem Gebiete umgebenen Gränzstadt, doppelt gefährlich gewesen wäre. Der Bundesrath beschloss daher zu interveniren in einem Augenblicke, wo er durch den Staatsrath von Genf bloss vom Anfange der Unruhen, vom wirklich ausgebrochenen Bürgerkriege dagegen erst durch Privattelegramme in Kenntniss gesetzt war; das förmliche Interventionsgesuch von Seite des Staatsrathes traf erst nach gefasstem Beschlusse in Bern ein. Zwei eidgenössische Kommissäre verfügten sich noch am Abende des 22. August nach Genf und boten, in Folge Ermächtigung des Bundesrathes, im Kanton Waadt einige Bataillone auf, welche am 23. und 24. in Genf einrückten. Die militärische Besetzung dieses Kantons dauerte dann fort bis zum 11. Januar 1865, theils behufs Handhabung der Ruhe und Ordnung im Allgemeinen, theils im Interesse ungestörten Fortganges der eidgenössischen Strafuntersuchung, welche sofort eingeleitet wurde. Ein Akt der Gerechtigkeit war es, dass der Bundesrath, vom Grossen Rathe des Kantons Genf selbst dafür angerufen, schon am 2. September 1864 (in Anwendung der Art. 2, 5, 90, Ziff. 2, 3 und 10 der Bundesverfassung von 1848) den Entscheid des Wahlbureau's aufhob und die Wahl des Herrn Chenevière zum Mitgliede des Staatsrathes als gültig erklärte. Weniger befriedigend war der Spruch des eidgenössischen Schwurgerichtes in Genf, welches am 30. Dezember nach beinahe dreiwöchiger Verhandlung die sämmtlichen Angeklagten, sowohl von der radikalen als von der independenten Parthei

als »nicht schuldig« freisprach *); die öffentliche Meinung im grössern Theile der Schweiz, welche strenge Bestrafung verlangt hatte, war darüber wenig erbaut. Man fand nachher die Ursache des auffallenden Wahrspruches vorzugsweise in dem mangelhaften eidgenössischen Strafgesetzbuche, welches für Fälle, in denen eine eidgenössische Intervention stattfindet, allerdings einer Abänderung bedürftig wäre; wir glauben aber vielmehr, dass die Geschwornen den ihnen vorgelegten Straffall weniger vom juristischen als vom politischen Standpunkte aus in's Auge fassten und, indem sie einen Akt der Souveränetät für sich in Anspruch nahmen, sich durch die Erwägung leiten liessen, dass für die Beruhigung des Kantons Genf eine allgemeine Freisprechung besser sein dürfte als Strafurtheile, bei denen doch, wie die Verhandlung gezeigt hatte, nicht alle Schuldigen erreicht worden wären. — Was die Okkupationskosten betrifft, so wurden dieselben auf das Gesuch der Regierung von Genf durch Bundesbeschluss vom 10. Juli 1866 ihr nachgelassen. In der Botschaft des Bundesrathes, welche diesen Antrag begründete, vermögen wir freilich von »besondern Umständen«, welche der Interventionsfall von 1864 in entlastendem Sinne darbot, nicht viel zu entdecken; wir finden in derselben eher nur eine gemüthliche Appellation an die »eidgenössische Opferwilligkeit«, welche dem Kanton Genf »die schwere Last abzunehmen und damit die letzte Spur trauriger Vergangenheit ihm zu tilgen« habe. Dabei wurde ebenfalls noch hervorgehoben, dass durch den Nachlass der begonnene Frieden in Genf befestiget und besiegelt werde. **)

Der zweite Fall einer bewaffneten eidgenössischen Intervention ereignete sich in Zürich am 11. März 1871. Ein Siegesfest, welches die dort wohnenden Deutschen nach Beendigung des deutsch-französischen Krieges am 9. März in der Tonhalle feierten, war theils durch internirte französische Offiziere, welche mit Gewalt in den Saal eindrangen, theils durch einen tumultuirenden Volkshaufen gestört worden, welcher das Gebäude mit Steinen bewarf und der Polizei Widerstand leistete. Eine Anzahl dieser Tumultuanten wurde verhaftet und nun fanden, bei zunehmender Bewegung unter dem Arbeiterstande, den 10. und 11. März Angriffe auf die Strafanstalt statt, um die Gefangenen zu befreien. Die

*) Bundesbl. 1864 II. 740—781. 1865 II. 27.

**) Bundesbl. 1866 II. 292—299. Amtl. Samml. VIII. 851.

Regierung von Zürich telegraphirte am 11. März Nachmittags dem Bundesrathe: »Es steht eine Revolution bevor von unklarem, aber drohendem Charakter. Wir bitten um eidgenössisches Aufsehen.« Und zwei Stunden später: »Situation kritisch. Zuverlässigkeit eines Theiles aufgebotener Truppen zweifelhaft.« Der Bundesrath sandte hierauf einen eidgenössischen Kommissär nach Zürich, dem bald 4 Bataillone Infanterie und 2 Batterien Artillerie nachfolgten; doch konnten diese Truppen, deren Ankunft sofort die Ordnung wieder herstellte, bald wieder entlassen werden. Die Aufrührer wurden dann wieder vor ein eidgenössisches Schwurgericht gestellt, welches diessmal, obgleich noch das nämliche mangelhafte Gesetz wie beim Genfer Vorfalle bestand, das Schuldig aussprach und theils längere, theils kürzere Freiheitsstrafen verhängte. Mit Bezug auf die Okkupationskosten reichte die Regierung von Zürich am 13. Juli 1872 ebenfalls ein Nachlassgesuch ein, aber der Bundesrath fand in diesem Falle keinen genügenden Grund demselben zu entsprechen und die Bundesversammlung stimmte seinem Antrage auf Abweisung bei.*)

Zum Schlusse haben wir hier noch den Art. 17 der Bundesverfassung zu erwähnen, welcher vorschreibt:

»*In den durch Art. 15 und 16 bezeichneten Fällen ist jeder Kanton verpflichtet, den Truppen freien Durchzug zu gestatten. Diese sind sofort unter eidgenössische Leitung zu stellen.*«

Es erklären sich diese zwei Bestimmungen, die sonst, wie man annehmen könnte, in einem Bundesstaate sich von selbst verstehen würden, in der That nur aus den Begebenheiten, welche der Entstehung der Bundesverfassung vorausgingen. Wir haben in der geschichtlichen Einleitung gesehen, dass in jenem Zeitalter der Bundesanarchie es so weit gekommen war, dass einzelne Kantone, welche mit der Intervention des Vororts in einem andern Kanton nicht einverstanden waren, den von ihm aufgebotenen Truppen aus dritten Kantonen den Durchzug verweigerten. Auch waltete zu jener Zeit zuweilen Streit über die Frage, ob, wenn ein Kanton andere Kantone zu Hülfe mahne, die Truppen dieser letztern unter den Befehlen des mahnenden Kantons stehen sollen oder unter eidgenössisches Kommando zu stellen seien. Insbesondere waren im

*) Bundesbl. 1872 III. 823—826, 974. 1873 I. 197 ff.

Jahr 1841, bei den Unruhen im Kanton Aargau, die herbeigezogenen Berner Truppen unter aargauisches Kommando gestellt worden, was nachher von Zürich an der Tagsatzung gerügt wurde. Gegenwärtig hat die Frage wenig praktische Bedeutung mehr, indem wie wir gesehen haben, ein Kanton, in welchem die öffentliche Ordnung gestört ist, gewöhnlich nicht mehr an andere Kantone, sondern an den Bundesrath sich wendet und dieser sofort nach empfangener Anzeige vom Ausbruche von Unruhen das Erforderliche zu verfügen pflegt.

§ 3. Sorge für die Beobachtung der Bundesvorschriften, der Konkordate und der Kantonsverfassungen; Entscheidung interkantonaler Kompetenzfragen.

Die Handhabung der Rechtsordnung im Innern der Schweiz, welche dem Bunde obliegt, begreift nicht bloss die Aufrechthaltung der Ruhe und Ordnung im Allgemeinen in sich, sondern der Bund hat auch im Einzelnen darüber zu wachen, dass seine Vorschriften, sowie diejenigen der eidgenössischen Konkordate und die Bestimmungen der von ihm garantirten Kontonsverfassungen genaue Beachtung finden. Unter der Herrschaft der Bundesverfassung von 1848 stand, in Folge der Auslegung, welche die Art. 74 und 90 derselben in der Praxis erhalten hatten, dem Bundesrathe der regelmässige Entscheid zu über alle Beschwerden, bei denen eine Verletzung von Bestimmungen der Bundesverfassung, der Bundesgesetze, der eidgenössischen Konkordate oder der Kantonsverfassungen behauptet wurde; ebenso wurden Kompetenzfragen zwischen den Kantonen, bei denen es sich nicht gerade um die Anwendung einer Bundesvorschrift oder eines Konkordates handelte, immer zuerst vom Bundesrathe beurtheilt. Die Entscheidungen des Bundesrathes konnten dann weiter gezogen werden an die Bundesversammlung. Die Bestimmung des Art. 105 der Bundesverfassung von 1848, nach welcher Beschwerden über Verletzung der vom Bunde garantirten Rechte im einzelnen Falle durch die Bundesversammlung dem Bundesgerichte überwiesen werden konnten, erwies sich als unpraktisch, weil bei der Berathung der Vorfrage, ob diese Ueberweisung stattfinden solle, das Eintreten auf die Hauptsache nicht wohl umgangen werden konnte und weil, sobald der Bundesrath

einmal in einer Streitsache gesprochen hatte, gegenüber demselben nicht das Bundesgericht, sondern nur die Bundesversammlung als eine höhere Instanz erschien.

Der Bundesrath kam in seiner Praxis bald dazu, auch Urtheile der kantonalen Gerichte, sowohl erst- als letztinstanzliche, aufzuheben, wenn er sie den Bestimmungen der Bundesverfassung oder der Konkordate widersprechend fand. Schon dieses Eingreifen einer Administrativbehörde in die Rechtspflege, welche dem sonst allgemein angenommenen Grundsatze der Gewaltentrennung widersprach, erregte unter den Juristen mannigfache Bedenken, wenn man auch im Uebrigen der Schärfe und Richtigkeit des Urtheils, welche sich in der Regel in den bundesräthlichen Entscheidungen kund gab, die verdiente Anerkennung zollte. Noch grössere und begründetere Bedenken aber wurden gegen die Rechtsprechung der Bundesversammlung über die auf dem Wege des verfassungsmässigen Weiterzuges an sie gelangenden Rekursfragen geäussert. Grössere politische Körper eignen sich offenbar schon ihrer Zusammensetzung und ihrem Geschäftsgange nach wenig zum Entscheide von oft sehr schwierigen und verwickelten Rechtsfragen; bei der Bundesversammlung kam noch als eine bedeutende Schwierigkeit das Zweikammersystem hinzu, welches es mit sich brachte, dass die beiden Räthe oft ganz widersprechende Beschlüsse fassten, was in Angelegenheiten, bei denen es sich um einen Rechtsentscheid handelt, unmöglich einen guten Eindruck machen konnte. Schon im Jahr 1865 stellte daher die ständeräthliche Revisionskommission den Antrag es sei die Beurtheilung derjenigen Rekurse, welche ihrer Natur nach für eine gerichtliche Cognition sich eignen und durch ein Bundesgesetz näher auszuscheiden wären, in die Kompetenz des Bundesgerichtes zu legen. Als der Bundesrath dann in seiner Botschaft vom 17. Juni 1870 über die Bundesrevision eine ähnliche Bestimmung vorschlug, bemerkte er dazu mit Recht Folgendes: »Bei der Fassung des Art. 105 hat die konstituirende Tagsatzung sich im Grunde nur in der Redaktion vergriffen, während der Gedanke selbst ein völlig richtiger war. Der Gedanke war der, es soll ein Theil dieser Klagen dem Bundesgerichte zugewiesen werden, und dieser Gedanke ist ein so natürlicher, dass er Jedermann sofort einleuchtet. Für Klagen über Rechtsverletzungen ist in aller Welt der Richter als natürliche Entscheidungsinstanz angesehen, nicht die Regierung

und nicht der gesetzgebende Körper. Das Fehlerhafte lag nur darin, dass man nicht vom Gesetze selbst die Fälle bezeichnen liess, in denen der Richter zu entscheiden habe, sondern dass man für jeden Fall die Bundesversammlung zur Ueberweisungsinstanz machte. Letztern Missgriff sollte man beseitigen, ohne den an sich gesunden Gedanken wegzuwerfen, und man darf wol sagen, dass man dabei dann ganz im Geiste der Begründer der Bundesverfassung handle.«

Weiter als der Bundesrath es vorgeschlagen hatte, ging dann die Bundesversammlung in ihrer Revisionsberathung von Februar 1872, indem sie bezüglich der Kompetenz des Bundesgerichtes in staatsrechtlichen Fragen folgende Bestimmung annahm, welche als Art. 113 wörtlich übergegangen ist in die nunmehrige Bundesverfassung:

»Das Bundesgericht urtheilt ferner:

»1) über Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden einerseits und Kantonalbehörden anderseits;

»2) über Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur zwischen Kantonen;

»3) über Beschwerden betreffend Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger, sowie über solche von Privaten wegen Verletzung von Konkordaten und Staatsverträgen.

»Vorbehalten sind die durch die Bundesgesetzgebung näher festzustellenden Administrativstreitigkeiten.*)

»In allen diesen Fällen sind jedoch die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemein verbindlichen Beschlüsse, sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge für das Bundesgericht massgebend.«

Von den Kompetenzkonflikten war bereits oben (S. 179) die Rede. Hier haben wir nur noch zu bemerken, dass nach dem Schlusssatze des Art. 113 unter den Konflikten, welche das Bundesgericht zu entscheiden hat, zunächst nur solche verstanden werden können, welche entweder zwischen dem Bundesrathe und einer

*) Nach Art. 102 Ziff. 3 der Bundesverf. hat der Bundesrath »die erforderlichen Verfügungen zu treffen über diejenigen Beschwerden, deren Beurtheilung nicht dem Bundesgerichte übertragen ist.«

Kantonsregierung, oder zwischen dem Bundesgerichte und einer kantonalen Gerichtsbehörde entstehen. Doch könnte immer noch die Kompetenzfrage vor Bundesgericht aufgeworfen werden gegenüber einem Beschlusse der Bundesversammlung, welcher nicht als »allgemein verbindlich« erschiene.

Was die Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur zwischen den Kantonen betrifft, welche das Bundesgericht zu entscheiden hat, so führt Art. 57 des Organisationsgesetzes vom 24. Juni 1874 als Beispiele von solchen an: Gränzstreitigkeiten zwischen zwei Kantonen, Fragen der Anwendung interkantonaler Verträge und Kompetenzfragen zwischen den Behörden verschiedener Kantone, bei welchen eine Kantonsregierung selbst den Gegenstand beim Bundesgerichte anhängig macht. Es ist also bei derartigen Kompetenzfragen nicht nothwendig, dass es sich um einen Beschluss einer Kantonsregierung handle, welcher von einer andern Regierung angefochten wird, sondern letztere kann auch gegenüber Beschlüssen untergeordneter Behörden, in denen sie einen Uebergriff in die Rechte des eignen Kantons erblickt, interveniren.*) Die Aufzählung von Beispielen in Art. 57 soll natürlich keine erschöpfende sein und daher hindert gewiss nichts, jede andere Streitigkeit, welche über die Auslegung einer Bundesvorschrift zwischen zwei Kantonsregierungen entsteht, als eine staatsrechtliche, die in den Bereich des Bundesgerichtes fällt, aufzufassen, sofern sie nur nicht zu den in Art. 59 des Organisationsgesetzes ausdrücklich ausgeschiednen Administrativstreitigkeiten gehört. In diesem Sinne hat auch das Bundesgericht schon wiederholt entschieden; so wurde namentlich in einem Falle, wo es sich um die Auslegung des Bundesgesetzes über die Auslieferung von Verbrechern handelte, folgende Erwägung aufgestellt: »Streitigkeiten öffentlich-rechtlicher Natur sind nach Art. 59, Absatz 2, des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege nicht dem Entscheide des Bundesrathes, bezw. der Bundesversammlung vorbehalten und müssen daher gemäss Art. 113, Ziff. 2 der Bundesverf., da die Kompetenz des Bundesgerichtes die Regel bildet, gegenüber welcher die dem Bundesrathe zugewiesnen Administrativstreitigkeiten als Ausnahme erscheinen, in die Kompetenz des Bundesgerichtes fallen.« **)

*) Zeitschr. II. S. 70 (Fall Walker).

**) Zeitschr. für schweiz. Gesetzgebung u. Rechtspflege I. 59.

Die in Ziff. 3 des Art. 113 erwähnten Rekurse werden in Art. 59 des Organisationsgesetzes folgendermassen näher definirt: »Beschwerden von Privaten und Korporationen, betreffend:

a. Verletzung derjenigen Rechte, welche ihnen entweder durch die Bundesverfassung und die in Ausführung derselben erlassenen Bundesgesetze oder durch die Verfassung ihres Kantons gewährleistet sind.

b. Verletzung von Konkordaten und Verkommnissen unter den Kantonen, sowie von Staatsverträgen mit dem Auslande;

vorausgesetzt, dass im einen oder andern Falle diese Beschwerden gegen Verfügungen kantonaler Behörden gerichtet sind und innerhalb sechszig Tagen von Eröffnung der letztern an gerechnet, eingereicht werden.«

Was diesen Schlusssatz betrifft, so versteht es sich zunächst von selbst, dass nicht gegen Verfügungen des Bundesrathes und der ihm untergeordneten Stellen oder gar der Bundesversammlung eine materielle Beschwerde beim Bundesgerichte erhoben werden kann. Nur gegen »Verfügungen kantonaler Behörden« ist dieses zulässig und es ist durch diese Worte auch ein Rekurs gegen einen Beschluss einer blossen Gemeindsbehörde ausgeschlossen, indem man annimmt, dass hier eine Beschwerde zunächst im Kanton selbst zu erheben sei. Dagegen kann gegen die Verfügungen einer untern kantonalen Behörde (z. B. eines untern Gerichtes) ebenso gut wie gegen solche der Oberbehörden der Rekurs an's Bundesgericht ergriffen werden.

Was das Wort »Behörden« betrifft, so hat das Bundesgericht in einem Spezialfalle erkannt, dass ein blosses Departement einer Regierung, welchem keine Entscheidungsbefugniss zukömmt, nicht als eine Behörde im Sinne des Gesetzes aufzufassen sei. *)

Ferner versteht es sich, wenn das Gesetz eine Verfügung einer Behörde als Grundlage der Beschwerde fordert, von selbst, dass letztere nicht wegen blosser Partheihandlungen, die z. B. einen verfassungswidrigen Gerichtsstand herbeiführen wollen, ergriffen werden kann. Ueber die Aufstellung eines Termines für Erreichung der Beschwerden sagt die Botschaft des Bundesrathes zum Organi-

*) Zeitschr. I. 355.

sationsgesetze*) Folgendes: »Bis jetzt bestand bekanntlich keine solche Frist, und es wurden Rekurse hin und wieder erst nach Jahren eingegeben. Allein es gehörte diese Eigenthümlichkeit der bundesstaatsrechtlichen Praxis gerade zu denjenigen Seiten derselben, welche die Bezeichnung »Rekursunwesen« veranlasst haben. Wenn man in früherer Zeit aus Achtung vor den verfassungsmässigen Rechten der Bürger, denen der Bund seinen unbedingten Schutz zugesagt hat, sich nicht entschliessen konnte, die Rekurse irgendwie einzuschränken, so hat man sich nun doch wohl im Laufe der letzten zwei Jahrzehnde davon überzeugen müssen, dass mit dem Beschwerderechte auch viel Missbrauch getrieben wird und daher dasselbe an gewisse Bedingungen geknüpft werden darf und soll.«

Im Uebrigen enthält der Eingang des Art. 59 folgende Abweichungen vom Wortlaute des Art. 113, Ziff. 3, der Bundesverf.: Während hier das Wort »Privaten« sich nur auf Beschwerden wegen Verletzung von Konkordaten und Staatsverträgen bezieht, indem man damit andeuten wollte, dass das Bundesgericht nicht auch auswärtigen Regierungen Recht zu sprechen habe, stellte man nun dasselbe an die Spitze beider Arten von Beschwerden. Der Bundesrath hatte in litt. a. das Wort »Schweizerbürger« vorgeschlagen, allein man fand, dass hin und wieder auch Ausländer in den Fall kommen können, sich auf verfassungsmässige Bestimmungen zu berufen, wie z. B. auf Art. 59 der Bundesverf. in seiner jetzigen Redaktion. — Dass unter dem Ausdrucke »verfassungsmässige Rechte der Bürger«, welcher in Art. 113, Ziff. 3, gebraucht wird, nicht bloss die in der Bundesverfassung, sondern auch die in den Kantonsverfassungen gewährleisteten Rechte zu verstehen sind, wie das Gesetz jene Worte interpretirt, konnte nach Art. 5 der Bundesverf. und nach der Praxis der Bundesbehörden keinem Zweifel unterliegen. Immerhin aber muss eine Beschwerde sich auf die Verletzung von Rechten beziehen, welche den Bürgern durch die Verfassung garantirt sind, nicht bloss auf die Nichtbeachtung organisatorischer und reglementarischer Bestimmungen einer Kantonsverfassung, wie das Bundesgericht**) beim Rekursfalle

*) Bundesbl. 1874 I. 1076.

**) Zeitschr. I. 652.

Uelinger entschieden hat. Auch darüber war man bei Entwerfung des Gesetzes einverstanden, dass zu den verfassungsmässigen Rechten auch diejenigen gehören, welche dem Schweizerbürger noch nicht durch den Wortlaut der Bundesverfassung selbst, aber durch ein in Ausführung derselben erlassnes Bundesgesetz zugesichert sind. Bei den zahlreichen Gesetzen, welche in der Bundesverfassung in Aussicht genommen sind, ist es selbstverständlich, dass sie durch eine Bundesbehörde gehandhabt werden müssen, und es konnte sich nur bei jedem einzelnen Artikel fragen, ob dieses der Bundesrath oder das Bundesgericht sein solle.

Der zweite Theil des Art. 59 des Organisationsgesetzes enthält, in Ausführung des Art. 113, Absatz 2, der Bundesverfassung, die Ausscheidung der dort so geheissnen Administrativstreitigkeiten, deren Erledigung dem Bundesrathe, beziehungsweise der Bundesversammlung zusteht, von den Kompetenzen des Bundesgerichtes. Anstatt die in Art. 59 aufgezählten Administrativstreitigkeiten einfach zu wiederholen, wird es zweckmässiger sein, wenn wir hier den Versuch machen, diejenigen Beschwerden, über welche nach der Absicht des Gesetzes das Bundesgericht zu entscheiden hat, genau zu bezeichnen und festzustellen.

I. Rekurse über Verletzung der Bundesverfassung.

Das Bundesgericht hat alle diejenigen Beschwerden zu beurtheilen, bei denen es sich um Interpretation nachfolgender Verfassungsartikel handelt:

1) Art. 4 und 60, betreffend Gleichheit der Rechte unter den Schweizerbürgern;
2) Art. 36, Absatz 4, betreffend das Post- und Telegraphengeheimniss;
3) Art. 41, Absatz 2, betreffend Beschränkung des Pulverregals;
4) Art. 44, Absatz 1, betreffend Ausweisung von Kantonsbürgern und Entziehung des Bürgerrechtes;
5) Art. 46, betreffend die civilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassnen und den Schutz gegen Doppelbesteurung;
6) Art. 49, Absatz 6, betreffend Steuern für Kultuszwecke;
7) Art. 50, Absatz 3, soweit es sich um privatrechtliche Anstände handelt, welche über die Bildung und Trennung von Religionsgenossenschaften entstehen können;

8) Art. 54, betreffend: a. das Recht zur Ehe, b. die Anerkennung auswärts abgeschlossener Ehen, c. das Heimathrecht der Ehefrau, d. die Legitimation vorehelicher Kinder, e. Brauteinzugsgebühren und ähnliche Abgaben:
9) Art. 55, betreffend die Pressfreiheit;
10) Art. 56, betreffend das Vereinsrecht;
11) Art. 57, beireffend das Petitionsrecht;
12) Art. 58, betreffend: a. den verfassungssmässigen Gerichtsstand, b. die Abschaffung der geistlichen Gerichtsbarkeit;
13) Art. 59, betreffend: a. den Gerichtsstand des Wohnortes, b. die Abschaffung des Schuldverhaftes;
14) Art. 61, betreffend den Vollzug der Civilurtheile;
15) Art. 62, betreffend die Abschaffung der Abzugsrechte;
16) Art. 65, betreffend das Verbot der Todesstrafe und der Körperstrafen;
17) Art. 2 der Uebergangsbestimmungen, betreffend das Erlöschen kantonaler Satzungen, welche mit den Bundesvorschriften im Widerspruche stehen.

II. Rekurse über Nichtbeachtung von Bundesgesetzen.

1) Des Gesetzes über die Ertheilung des Bürgerrechtes an Ausländer und den Verzicht auf das Schweizerbürgerrecht (Art. 44);
2) des Gesetzes über Verpflegungs- u. Beerdigungskosten (Art. 48);
3) des Gesetzes über die Feststellung und Beurkundung des Civillstandes und die Ehe (Art. 53 und 54);
4) des Gesetzes über die politische Stimmberechtigung der Schweizerbürger (Art. 66);
5) des Gesetzes über Auslieferung der Verbrecher (Art. 67).

Es handelt sich im gegenwärtigen Kapitel nur um staatsrechtliche Rekurse. Von den civilrechtlichen Kompetenzen, welche dem Bundesgericht in bedeutendem Umfange zustehen, wird im 2. Bande gesprochen werden *); ebenso von dessen strafrechtlichen und administrativen Kompetenzen. (Liquidation von Eisenbahnen.)

Für das Verfahren bei allen Rekursen gelten die in Art. 61 u. ff. des Organisationsgesetzes vorgesehenen Bestimmungen.

*) Der Uebersichtlichkeit wegen führen wir hier an, dass das Bundesgericht nach dem Stande derzeitiger Bundesgesetzgebung folgende civilrechtliche Streitigkeiten zu beurtheilen hat:

III. Rekurse über Verletzung der Kantonsverfassungen fallen durchgehends in die Kompetenz des Bundesgerichtes, mit einziger Ausnahme von Beschwerden gegen die

A. (Gemäss Art. 110 der Bundesverfassung und Art. 27 der Organisation der Bundesrechtspflege) privatrechtliche Streitigkeiten

1) zwischen dem Bunde und einem oder mehreren Kantonen;
2) zwischen Korporationen oder Privaten als Klägern und dem Bunde als Beklagten, sofern der Streitgegenstand einen Hauptwerth von wenigstens Fr. 3000 hat;
3) zwischen den Kantonen unter sich;
4) zwischen den Kantonen einerseits und Korporationen oder Privaten anderseits, wenn der Streitgegenstand einen Hauptwerth von wenigstens Fr. 3000 hat und die eine oder andere Partei es verlangt;
5) Anstände über Heimathlosigkeit, nach Anleitung des Bundesgesetzes vom 3. Dezember 1850, sowie über Bürgerrechtsstreitigkeiten zwischen Gemeinden verschiedener Kantone;

B. (Gemäss Art. 114 der Bundesverfassung 1. lemma und Art. 28 des Organisationsgesetzes.)

1) Expropriationsstreitigkeiten bei Eisenbahnen und andern öffentlichen Werken, auf welche das Bundesgesetz vom 1. Mai 1850 von der Bundesversammlung anwendbar erklärt worden;
2) privatrechtliche Streitigkeiten zwischen dem Bund und einer Eisenbahngesellschaft, gemäss Art. 3, lemma 2 des Bundesgesetzes über Bau und Betrieb der Eisenbahnen vom 23. Dezember 1872;
3) Entschädigungsforderungen der Eisenbahnverwaltungen an Private, in den in Art. 15, lemma 2 gleichen Gesetzes vorgesehenen Fällen;
4) Entschädigungsforderungen einer Eisenbahnverwaltung an die andere, in den Fällen des Art. 30, lemma 3 des nämlichen Gesetzes;
5) Entschädigungsforderungen laut Art. 1 und 9 des Bundesgesetzes über die Rechtsverhältnisse der Verbindungsgeleise gewerblicher Anstalten;
6) alle bei der Verpfändung oder Zwangsliquidation von Eisenbahnen entstehenden Streitigkeiten, nach Anleitung daherigen Bundesgesetzes vom 24. Juni 1874.

C. (Gemäss Art. 111 und 114 der Bundesverfassung und Art. 31 des Organisationsgesetzes)

1) Rechtsstreitigkeiten, welche durch die Verfassung oder die Gesetzgebung eines Kantons an das Bundesgericht gewiesen werden, die Genehmigung der Bundesversammlung vorbehalten;
2) Zivilstreitigkeiten, in denen das Bundesgericht von beiden Parteien angerufen wird und der Streitgegenstand einen Hauptwerth von wenigstens Fr. 3000 hat.

D. (Gemäss Art 114 der Bundesverfassung und Art 29 des Organisationsgesetzes.) Als Revisionsinstanz gegenüber Urtheilen kantonaler Gerichte, alle

Gültigkeit kantonaler Wahlen und Abstimmungen, wegen des vorherrschend politischen Charakters einer solchen Streitfrage. Das Bundesgericht hat jedoch sich auch kompetent erklärt, über einen Rekurs zu entscheiden, bei welchem es sich nicht eigentlich um die Gültigkeit einer Volksabstimmung, sondern um die Frage handelte, ob im Kanton Schaffhausen die Mehrheit der stimmenden oder der stimmberechtigten Bürger zur Annahme einer neuen Verfassung erforderlich sei.*)

IV. Ebenso hat das Bundesgericht alle Rekurse über Verletzung eidgenössischer Konkordate ohne Ausnahme zu beurtheilen.

V. Was endlich die Staatsverträge mit dem Auslande betrifft, so hat das Bundesgericht hauptsächlich für die Aufrechthaltung der Privat- und strafrechtlichen Bestimmungen derselben zu wachen, welche wir in einer spätern Abtheilung dieses Werkes kennen lernen werden. Ausdrücklich von seiner Kompetenz ausgeschlossen sind die Bestimmungen, welche sich auf Handels- und Zollverhältnisse, Patentgebühren, Niederlassung, Befreiung vom Militärpflichtersatze und Freizügigkeit beziehen.

Aus der frühern staatsrechtlichen Praxis des Bundesrathes wollen wir bloss noch folgende allgemeine Sätze hier einschalten: Wenn zwischen den Gerichten zweier Kantone ein Kompetenzstreit waltet, so kann eine Parthei nicht verhalten werden, sich vor demjenigen Gerichte zu stellen, dessen Kompetenz sie bestreitet, und hier ihre Einrede gegen den

civilrechtlichen Streitigkeiten, die von kantonalen Gerichten nach eidgenössischen Gesetzen zu entscheiden waren, wobei der Hauptwerth, der streitig gebliebene, mindestens Fr. 3000 beträgt, oder seiner Natur nach einer Schatzung nicht unterliegt.

1) Ehescheidungen und Klagen auf Ungültigkeit einer Ehe, gemäss Art. 43 des Gesetzes über die Feststellung und Beurkundung des Civilstandes und die Ehe vom 24. Dezember 1874;

2) Rechtsstreitigkeiten, in welchen die in Art. 64 der Bundesverfassung vorgesehenen Bundesgesetze über persönliche Handlungsfähigkeit, Obligationenrecht mit Inbegriff Handels- und Wechselrecht, Urheberrecht an Werken der Literatur und Kunst, Betreibungs- und Konkursverfahren, zur Anwendung kommen.

*) Zeitschrift II. S. 82.

Gerichtsstand geltend zu machen, sondern sie kann vorerst die Erledigung des staatsrechtlichen Konfliktes durch die Bundesbehörden verlangen, weil sonst die den Gerichtsstand betreffenden Bundesvorschriften einen wesentlichen Theil ihrer Bedeutung verlören.*) Letzteres wäre auch dann der Fall, wenn die Parthei, deren Kompetenzeinrede verworfen worden ist, genöthigt wäre, zuerst den kantonalen Instanzenzug durchzumachen, ehe sie sich beschwerend an die Bundesbehörde wenden könnte; der Bundesrath ist daher auch stets in constanter Praxis auf Beschwerden betreffend den Gerichtsstand eingetreten, sobald solche an ihn gerichtet wurden, ohne Rücksicht darauf, in welchem Stadium sich der Prozess befand.**) Das Bundesgericht, welches gegenwärtig derartige Beschwerden zu entscheiden hat, ist in dem Rekursfalle des Joh. Beck von Lotzwyl von der nämlichen Anschauung ausgegangen.***) Endlich war es ebenfalls eine ganz constante Praxis des Bundesrathes, dass das Erscheinen einer Parthei vor einem Gerichte behufs Bestreitung der Kompetenz dieses letztern, sofern nur die gerichtsablehnende Intention klar und bestimmt festgehalten wurde, keineswegs als eine Anerkennung der Kompetenz aufgefasst wurde, und auch dieser Praxis hat sich das Bundesgericht im Rekursfalle Felchlin und andern angeschlossen.†)

§ 4. Auslieferung der Verbrecher; Rechtshülfe in Kriminalfällen.

Wenn Jemand, der in einem Staate ein Verbrechen begangen hat, nachher auf das Gebiet eines andern Staates sich begiebt, sei es, dass er gerichtlich verfolgt werde oder nicht, so kann, wenn die beiden Staaten in keinerlei Verbindung mit einander stehen, derjenige Staat, in welchem der Verbrecher nunmehr sich aufhält, nach seinem Belieben mit ihm verfahren. Nur in den seltensten Fällen wird er an der Bestrafung des Schuldigen ein rechtliches Interesse haben und wird dieselbe nach seiner Gesetzgebung zulässig sein; es bleibt ihm also, wenn er nicht einen der öffentlichen

*) Bundesbl. 1858 I. 274.

**) Ullmer I. 310. Bundesbl. 18:8 I. S 275. 1860 II 11. 1862 II. 244. 1865 II. 171. 1872 II. 918. 1873 I. 351. Geschäftsbericht v. J. 1873 S 368.

***) Zeitschr. I. 368.

†) Ullmer II. 152, 199, 207. Bundesbl. 1867 I. 607. 1873 I. 417. 1875 I. 213. Zeitschr. I 379.

Sicherheit gefährlichen Menschen auf seinem Gebiete dulden will, nichts anders übrig als ihn entweder einfach auszuweisen oder ihn demjenigen Staate, auf dessen Gebiete das Verbrechen verübt worden ist, zur Bestrafung auszuliefern. Letzteres allein entspricht den Anforderungen der Gerechtigkeit, deren gemeinschaftliche Wahrung in der Aufgabe civilisirter Staaten liegt; denn nur die Auslieferung giebt volle Gewähr dafür, dass die Missethat nicht ungesühnt bleibe. Es werden daher, wie wir in der vierten Abtheilung dieses Werkes sehen werden, selbst unter Staaten, die in keiner politischen Verbindung mit einander stehen, sehr häufig Auslieferungsverträge geschlossen, welche man im beiderseitigen Interesse liegend erachtet. Um so mehr muss es in einem Bundesstaate, zu dessen obersten Zwecken die Handhabung der Rechtsordnung gehört, als geboten erscheinen, dass der gemeine Verbrecher, welcher in einem der Gliederstaaten verfolgt wird, nicht in einem andern Schutz und Unterkommen finden darf. Es kann in einem Bundesstaate nicht geduldet werden, dass einer der Gliederstaaten Verbrechern, welche die Strafgesetze in andern verbündeten Staaten verletzt haben, ein Asyl gewähre, vielmehr muss, in der Regel wenigstens, eine derartige strafbare Handlung als ein Bruch der, dem gesammten Bundesgebiete gemeinsamen Rechtsordnung betrachtet werden. In der That finden wir denn auch in Nordamerika*) noch bestimmter als in der Schweiz den Grundsatz der Auslieferungspflicht schon in der Bundesverfassung ausgesprochen; in Deutschland bestand über diese Materie schon unter der frühern Ordnung der Dinge ein Bundesgesetz von 1854, welches nach der Gründung des norddeutschen Bundes durch ein Gesetz von 1869 über »Gewährung der Rechtshülfe« (nunmehr deutsches Reichsgesetz) ersetzt worden ist.

Wir haben in der geschichtlichen Einleitung gesehen, dass schon die ältesten eidgenössischen Bünde den Grundsatz aufstellten: es sollen Verbrecher, welche in einem der verbündeten Orte vor Gericht den Leib verwirkt haben, auf dem Gebiete der übrigen Orte ebenfalls verrufen werden, falls letztere von jenem Orte darum

*) Art. IV. Sect. 2 § 2: »A person charged in any state with treason, felony, or other crime, who shall flee from justice, and befound in another state, shall, on demand of the executive authority of the state from which he fled, be delivered up, to be removed to the state having jurisdiction of the crime«

angegangen werden. Die Vermittlungsakte von 1803 enthält in Art. 8 die Bestimmung: »Aucun canton ne peut donner asile à un criminel légalement condamné, non plus qu'à un prévenu légalement poursuivi.« Das Princip der Auslieferung von Regierung zu Regierung, welches in der Schweiz allmählig auf dem Wege der Praxis zur Geltung gekommen war, erhielt seine nähere Ausbildung erst durch das Konkordat vom 8. Juni 1809 (bestätigt den 8. Juli 1818) »betreffend die Ausschreibung, Verfolgung, Festsetzung und Auslieferung von Verbrechern oder Beschuldigten; die diessfallsigen Kosten; die Verhöre und Evokation von Zeugen in Kriminalfällen; und die Restitution gestohlner Effecten.« Diesem Konkordate sind XX Kantone unbedingt, Waadt und Genf unter Vorbehalt beigetreten; es ist daher dasselbe als die Grundlage des gegenwärtig bestehenden Auslieferungsrechtes zu betrachten, welche bei Ausarbeitung eines Bundesgesetzes über diese Materie vielfach berücksichtigt werden musste. Schon die Entwürfe von 1832 und 1833 verlangten ein solches Gesetz und in Uebereinstimmung mit denselben schreibt Art. 67 unsrer Bundesverfassung (Art. 55 derjenigen von 1848) vor:

„Die Bundesgesetzgebung trifft die erforderlichen Bestimmungen über die Auslieferung der Angeklagten von einem Kanton an den andern; die Auslieferung kann jedoch für politische Vergehen und für Pressvergehen nicht verbindlich gemacht werden.“

Wenn im Allgemeinen die Verpflichtung der Kantone, angeschuldigte Verbrecher einander auszuliefern, als Regel feststand, so hatte sich daneben in der Praxis ebenso entschieden die Ausnahme geltend gemacht, dass bei politischen Vergehen eine solche Verbindlichkeit nicht bestehe. Bei den verschiedenen politischen Ansichten, welche in den einzelnen Kantonen walten, liesse es sich auch in der That nicht durchführen, dass ein Mann, der in seinem Kanton als Staatsverbrecher verfolgt, in einem andern Kanton dagegen vielleicht als mannhafter Verfechter seiner Ueberzeugung bewundert und hochgepriesen wird, von der Behörde des letztern an diejenige des erstern ausgeliefert werden müsste. Allerdings ist seit der Zeit, in welcher sich der Grundsatz der Nichtauslieferung politischer Verbrecher ausbildete, das Band, welches die schweizerischen Kantone mit einander umschlingt, um Vieles fester geworden und kann man jetzt sagen, dass ein Angriff auf die verfassungs-

mässige Ordnung in einem Kanton auch die Eidgenossenschaft, welche dieselbe zu schützen hat, mit berührt. Allein nichts desto weniger bleibt es feststehende Thatsache, dass die Beurtheilung politischer Verbrechen (wie u. A. das oben angeführte Beispiel der eidgenössischen Jury in Genf gezeigt hat) wesentlich von der politischen Anschauungsweise abhängt und da diese auch jetzt noch, namentlich in bewegten Zeiten, nicht in allen Kantonen die nämliche sein wird, so ist es gewiss der Sache angemessen, bei jenen Verbrechen dem Kanton, in welchem der Angeschuldigte sich aufhält, die Auslieferung nicht zu gebieten, sondern frei zu stellen. Auch das deutsche Gesetz von 1869 ist dem Beispiele der Schweiz gefolgt und hat die politischen und Pressvergehen von der Auslieferungspflicht ausgenommen, was mit der verschiedenen, oft durch die geschichtliche Entwicklung bedingten Auffassung, welche in den einzelnen Staaten vorkommen könne, motivirt wurde.*) Der Begriff der »politischen Vergehen« ist allerdings ein etwas unbestimmter**) und es wird in manchen Fällen zweifelhaft sein, ob ein bestimmtes Verbrechen in diese Kategorie gehöre oder nicht; indessen sind wenigstens im Innern der Schweiz darüber bis jetzt keine Anstände vorgekommen. Unter »Pressvergehen« werden natürlich die mittelst der Druckerpresse verübten Vergehen verstanden, welche, wenn sie einen Angriff gegen die bestehende Staatsordnung enthalten, auch zu den politischen Vergehen gehören. Liegt dagegen in einer gerichtlich verfolgten Druckschrift bloss eine Verläumdung oder Beschimpfung einzelner Personen vor, so fallen derartige Ehrenkränkungen in die Kategorie der leichtern Vergehen, wegen deren nach unserm Bundesgesetze eine Auslieferung überall nicht stattfindet. Sollte — was nicht leicht der Fall sein wird — ein gemeines (nicht politisches) und sonst der Auslieferung unterliegendes Verbrechen durch die Presse begangen werden, so würde,

*) Koller, Archiv des norddeutschen Bundes III. 845.

**) Bar das internationale Privat- und Strafrecht S. 592 bemerkt darüber: »Richtig scheint es, nur diejenigen strafbaren Handlungen als politische Verbrechen zu betrachten, welche erweislich aus der Tendenz entspringen, den Staat oder dessen Einrichtungen in ungesetzlicher Weise umzugestalten, oder welche als eine, wenn auch die formellen gesetzlichen Schranken überschreitende, Vertheidigung gegen formell ungesetzliche oder den Grundprinzipien der Gerechtigkeit und Billigkeit widersprechende Akte der Staatsgewalt betrachtet werden können.«

obschon nach Art. 67 der Bundesverfassung eine Verpflichtung dazu nicht vorläge, gewiss kein Kanton Anstand nehmen, einem Auslieferungsvertrag zu entsprechen.

Das durch Art. 55 der Bundesverfassung von 1848 geforderte Bundesgesetz ist unterm 24. Juli 1852 erlassen worden.*) Wie schon der Titel desselben »über die Auslieferung von Verbrechern und Angeschuldigten« zeigt, hat der ungenügende Ausdruck »Angeklagte«, den die Bundesverfassung enthält, eine angemessene Erweiterung erfahren, welche mit Art. 1 des Konkordates von 1809 übereinstimmt. Nach Art. 1 des Gesetzes ist nämlich jeder Kanton den andern gegenüber verpflichtet, die Verhaftung und Auslieferung derjenigen Personen zu gewähren, welche wegen eines der nachher bezeichneten Verbrechen oder Vergehen verurtheilt worden sind oder wegen eines solchen Verbrechens gerichtlich verfolgt werden. Dabei wird natürlich vorausgesetzt, dass der requirirende Kanton zur Bestrafung des fraglichen Verbrechens kompetent sei und zwar wird diese Zuständigkeit in der Regel darauf beruhen, dass die strafbare Handlung auf seinem Gebiete verübt wurde; aber auch der Heimathkanton eines Angeklagten oder Verurtheilten ist ohne Zweifel zur Stellung eines Auslieferungsbegehrens befugt, weil, wie wir sehen werden, ihm auch das Strafrecht über Verbrechen, die in andern Kantonen begangen wurden, eingeräumt wird.**) Während Nordamerika und Deutschland von einer Aufzählung der einzelnen Verbrechen, bei denen die Auslieferung stattzufinden hat, Umgang genommen haben, werden dagegen in Art. 2 unsers Bundesgesetzes, welches hierin der bei internationalen Verträgen geltenden Uebung folgte, die Straffälle, auf welche dasselbe Anwendung finden soll, folgendermassen bezeichnet: »Mord, Kindsmord, Todtschlag und Tödtung durch Fahrlässigkeit; Abtreibung und Aussetzung, Brandstiftung, Raub, Erpressung, Diebstahl, Unterschlagung, Pfanddefraudation, Betrug, betrüglicher Bankerott, böswillige Eigenthumsschädigung mit Ausnahme unbedeutender Fälle; schwere Körperverletzung, Nothzucht, Blutschande, widernatürliche

*) Amtl. Samml. III. 161 ff.

**) Ullmer I. 448: Die Behörde, welcher das Recht, resp. die Pflicht der Bestrafung von Verbrechen zusteht, ist nach Art. 1 lemma 1 des Bundesgesetzes vom 24. Juli 1852 in der Regel das forum delicti, ausnahmsweise aber nach lemma 2 das forum originis oder domicilii.

Wollust (Sodomie), Bigamie, Menschenraub, Entführung, Unterdrückung des Familienstandes, Anmassung eines fremden Familienstandes, Bestechung, Missbrauch der Amtsgewalt, Anmassung der Amtsgewalt, Fälschung, Meineid, falsches Zeugniss, falsche Verzeigung in Bezug auf die hier bezeichneten Vergehen, Münzfälschung oder andere dazu gehörende Vergehen.«

Eine wichtige Ausnahme von der Auslieferungspflicht, welche das Konkordat nicht kannte, setzt Art. 1 des Gesetzes in einem zweiten Absatze fest. Nach demselben kann nämlich die Auslieferung von Personen, die in einem Kanton verbürgert oder niedergelassen sind, verweigert werden, wenn der Kanton sich verpflichtet, dieselben nach seinen Gesetzen beurtheilen und bestrafen, oder eine bereits über sie verhängte Strafe vollziehen zu lassen. Auch diese Bestimmung entspricht mehr der bei internationalen Verträgen geltenden Uebung als den Grundlagen, auf welchen ein Bundesstaat beruht; sie findet sich auch in der That weder in Nordamerika noch in Deutschland. Hier wird vielmehr durch das Gesetz von 1869 ausdrücklich verfügt, dass auch Staatsangehörige ausgeliefert werden sollen, und die Motive zu demselben drücken sich darüber folgendermassen aus: »Wenn in den abgeschlossnen Conventionen die Auslieferung des eignen Angehörigen an das Gericht des andern Staates, der Regel nach, ausgeschlossen ist, so beruht dieser Ausschluss auf der souveränen Selbstständigkeit der einzelnen Staaten, welche nur im Wege freier Vereinigung zu einzelnen Konzessionen sich herbeigelassen. Es ist diess der internationale Standpunkt. In dem Bundesstate dagegen überwiegt die Stellung der höhern völkerrechtlichen Einheit; diese lässt eine dermassen wieder auf den Standpunkt der vollen Souveränetät zurückgreifende Ausnahmestellung der Angehörigen des einzelnen Bundesstaates (Gliederstaats) nicht zu und bringt auch hier den nationalen Standpunkt als den allein berechtigten zur Geltung. Mit dem nationalen Standpunkte des Bundesstaates ist es aber nicht zu vereinigen, wenn in die vorliegende Materie wieder ein Unterschied der einzelnen Bundesstaaten und ihrer Angehörigen hineingetragen und dadurch der überwundene Standpunkt des In- und Auslandes wieder zum Leben und zur politischen Wirksamkeit berufen wird.« *) Gegen die theoretische Richtigkeit dieser Er-

*) Koller a. a. O. S. 843.

örterung lässt sich gewiss nicht viel einwenden; immerhin ist zu berücksichtigen, dass in Deutschland, als das Gesetz von 1869 berathen wurde, ein gemeinsames Strafgesetzbuch in naher und sicherer Aussicht stand und bis zu dessen Erlassung vorbehalten wurde, dass die Auslieferungspflicht wegfalle, wenn in dem requirirenden Staate Todesstrafe oder körperliche Züchtigung angedroht sei und der requirirte Staat diese Strafarten nicht kenne. In der Schweiz war es wesentlich die Rücksicht auf den sehr verschiedenartigen Stand der strafrechtlichen Gesetzgebung und Praxis in den einzelnen Kantonen, welche die fragliche Ausnahmsbestimmung hervorgerufen hat. Die Kantone, welche einem humanern Strafsysteme huldigen, konnten sich nicht dazu verstehen, ihre eignen Angehörigen, die ausserhalb ihres Gebietes ein Verbrechen begehen würden, andern Kantonen auszuliefern, welche härtere oder unzweckmässigere Strafen anzuwenden pflegen oder wo noch ein Strafverfahren besteht, welches keine Gewähr dafür bietet, dass bloss der Schuldige bestraft werde. Zwar wird in Art. 5 des Bundesgesetzes noch ausdrücklich vorgeschrieben, dass gegen die ausgelieferten Angeschuldigten keine Zwangsmittel zur Erwerbung eines Geständnisses angewendet werden dürfen;*) aber mit dieser Garantie gegen ungerechte Bestrafung eines Kantonsangehörigen wollte man sich nicht begnügen. Auch die Verschiedenheit der Sprachen kann übrigens in der Schweiz für die Nichtauslieferung der eignen Angehörigen angeführt werden; denn offenbar ist es ein, die Vertheidigung des Angeklagten erschwerender Umstand, wenn er vor ein Gericht gestellt wird, dessen Sprache er nicht versteht. Dass von der Ausnahmsbestimmung des Art. 1 nicht allzuhäufig Gebrauch gemacht werde, dafür ist dadurch gesorgt, dass der Kanton, welcher sich auf dieselbe beruft, nicht bloss ein Recht ausüben kann, sondern auch eine Pflicht auf sich nehmen muss, deren Erfüllung ihm unter Umständen lästig sein kann. Der materiellen Gerechtigkeit geschieht jedenfalls kein Eintrag, wenn der Kanton, dessen Angehöriger in einem andern Kanton ein Verbrechen begangen hat, den

*) Schon 1818 hatte Genf seinem Beitritte zum Konkordate den Vorbehalt beigefügt: »que les ressortissans du Canton de Genève, dont l'extradition serait effectuée, ne seront appliqués ni préparatoirement ni définitivement à la question, et qu'ils ne seront en aucun cas soumis avant la condamnation à aucune espèce de peine ou de contrainte corporelle, autre que l'emprisonnement.«

Schuldigen selbst bestraft, und der eigentliche Zweck der Bestimmungen über die Auslieferung ist erreicht, sobald nur dafür gesorgt ist, dass das Vergehen nicht ungestraft bleibe. Die Beurtheilung eines Angeklagten in seinem Heimaths- oder Niederlassungskanton wird natürlich nach dessen Gesetzen erfolgen; immerhin ist es angezeigt, dass das Strafgesetz des Ortes der begangenen That berücksichtigt werde, wenn es mildere Bestimmungen enthält. Ist in dem requirirenden Kanton schon ein Strafurtheil ausgesprochen, so ist nach dem Wortlaute des Gesetzes anzunehmen, dass der requirirte Kanton, welcher die Auslieferung ablehnt, entweder die bereits verhängte Strafe von sich aus vollziehen oder ein neues gerichtliches Verfahren anordnen kann.

In einem Spezialfalle, welchen der Bundesrath zu entscheiden hatte, hatte die Regierung von Aargau, gestützt auf die erwähnte Ausnahmsbestimmung, die Auslieferung zweier dortiger Angehöriger, die auf dem Gebiete des Kantons Luzern eine schwere Körperverletzung verübt hatten, verweigert und es entstand nun die Frage, ob die luzernischen Gerichte befugt seien, das Contumazialverfahren gegen dieselben einzuleiten. Der Bundesrath verneinte diese Frage, weil »der Art. 1 des Gesetzes einen elektiv konkurrirenden Gerichtsstand zu Gunsten des Kantons, in welchem der Verbrecher verbürgert oder niedergelassen ist, in dem Sinne begründet, dass er die Wahl hat, die Thäter entweder auszuliefern oder selbst strafrechtlich zu beurtheilen, woraus folgt, dass in letzterm Falle der Gerichtsstand des andern Kantons wegfällt, da der Thäter, abgesehen vom Instanzenzug, nicht von verschiedenen Gerichten für die nämliche Handlung beurtheilt werden kann.«*) — Bekannter ist der, schon früher entschiedne Konflikt zwischen den Regierungen von St. Gallen und Thurgau, betreffend den Fürsprech Grübler in Wyl. Dieser Fall unterscheidet sich von dem eben besprochenen nur darin, dass Thurgau die Auslieferung gar nicht verlangte, sondern sich auf den Standpunkt stellte: wenn der des Betruges beschuldigte Angeklagte auf die angelegte Citation nicht vor dem Schwurgerichte erscheine, so könne einfach der Fall der Betretung abgewartet oder das Contumazialverfahren eingeleitet werden. Der

*) Bundesbl. 1857 I. 232.

Bundesrath stellte auch hier den Grundsatz auf: »Wenn ein Angeklagter bekanntermassen in dem Heimaths- oder Niederlassungskanton sich aufhält, so ist von Seite des strafverfolgenden Kantons zuerst ein Auslieferungsbegehren an die betreffende Regierung zu stellen, ehe weitere Requisitionsmittel in Anwendung kommen sollen.« Die Regierung von Thurgau wurde daher verhalten, vorerst bei derjenigen von St. Gallen die Auslieferung Grübler's nachzusuchen, und letztere wurde für berechtigt erklärt, die Auslieferung zu verweigern, sofern sie selbst den Straffall in gesetzliche Behandlung zu ziehen sich verpflichte, wonach jede weitere Verhandlung vor den thurgauischen Behörden zu unterbleiben habe. Dieser Entscheid des Bundesrathes wurde von Thurgau an die Bundesversammlung rekurrirt, allein letztere bestätigte denselben, obschon die Mehrheit der nationalräthlichen Kommission in einem gründlich und scharfsinnig abgefassten Berichte sich für den Rechtsstandpunkt der beschwerdeführenden Kantonsregierung ausgesprochen hatte.*) Dagegen hat in neuerer Zeit das Bundesgericht im Falle Nösselt erkannt, dass das Auslieferungsgesetz überhaupt nur in den Fällen Anwendung finden könne, wenn der Angeschuldigte in einem andern Kanton sich aufhält als der ihn strafrechtlich verfolgen will, daher wenn derselbe sich in einem Kanton betreten lässt, auf dessen Gebiete oder gegen dessen Angehörige das Vergehen begangen worden ist, der Bund ihn nicht gegen das strafrechtliche Einschreiten dieses Kantons schützen kann.**) Ein Widerspruch mit der Entscheidung im Falle Grübler liegt hier offenbar nicht vor, weil die thatsächlichen Verhältnisse insofern anders lagen als Nösselt nicht wie Grübler in seinem Heimathkanton sich aufhielt.

Wegen Verjährung der Strafklage findet nach unserm Bundesgesetze eine Ausnahme von der Auslieferungspflicht nicht statt. Der Bundesrath hatte dieselbe in allen den Fällen zulassen wollen, wo die auszuliefernde Person nicht dem requirirenden Kanton angehören würde;***) allein die Bundesversammlung hat, wahrscheinlich wegen der zu grossen Verschiedenheit, welche im Jahr 1852 noch zwischen den kantonalen Gesetzen bestand, den Vorschlag ab-

*) Bundesbl 1856 I 522 - 524, 1857 II. 461—471; Amtl. Samml. V. 471.
**) Zeitschr. II. 2. Heft.
***) Entwurf im Bundesbl. 1852 II. 482.

gelehnt. Es ist auch in der That grundsätzlich gerechtfertigter, über die Frage der Verjährung die Strafgesetze desjenigen Kantons entscheiden zu lassen, welcher befugter Weise die Strafverfolgung ausübt, als die Gesetze des anern Kantons, in den sich der Angeschuldigte zufällig geflüchtet hat.

Wenn eine Person mehrerer in verschiednen Kantonen verübter Verbrechen angeschuldigt ist, so soll nach Art. 4 unsers Bundesgesetzes die Auslieferung zuerst an denjenigen Kanton stattfinden, unter dessen Botmässigkeit das schwerste derselben verübt wurde. Ebenso soll bei einem in mehrern Kantonen begangnen Verbrechen derjenige Kanton, in welchem die Haupthandlung (d. h. der grösste, wichtigste Akt des fortgesetzten Verbrechens) verübt wurde, berechtigt sein, die Auslieferung aller Mitschuldigen in andern Kantonen zu verlangen. Es lautet diese Bestimmung so allgemein, dass bei dem ersten sich darbietenden Anlasse die Frage entstehen musste, ob das zweite Lemma des Art. 4 dem zweiten Lemma des Art. 1 derogire, mit andern Worten, ob der requirirte Kanton pflichtig sei, auch seine eignen Angehörigen auszuliefern, welche der Mitschuld (Theilnahme, Gehülfenschaft) an einem, in mehrern Kantonen verübten Verbrechen angeklagt sind. In dem bekannten Konflikte zwischen den Regierungen von Waadt und Genf, welcher wegen verweigerter Auslieferung des Polizeisekretärs Ochsenbein in Genf entstand, hat der Bundesrath jene Frage in bejahendem Sinne entschieden, weil Art. 4 die Einheit des Prozesses sichern wolle und es im Spezialfalle unmöglich wäre, eine von der Hauptuntersuchung getrennte Untersuchung gegen Ochsenbein allein zu führen, sofern der Zweck jedes Strafverfahrens, Aufhellung der Wahrheit und Bestrafung des wirklichen Verbrechers, erreicht werden wolle. Gegen diesen Entscheid rekurrirte die Regierung von Genf an die Bundesversammlung; der Ständerath sprach sich in seiner Mehrheit zu ihren Gunsten, der Nationalrath hingegen für den Standpunkt des Bundesrathes aus, und ehe die beiden Räthe sich einigen konnten, wurde der Streit dadurch erledigt, dass die waadtländische Anklagekammer selbst sich zur Beurtheilung Ochsenbein's inkompetent erklärte und denselben den Gerichten des Kantons Genf überwies.*) Wir sind unser-

*) Bundesbl. 1872 I. 287 ff. III. 9–15. In den Erwägungen des Erkenntnisses der Anklagekammer wird hauptsächlich darauf abgestellt, dass es

seits — trotz allen Gründen der Zweckmässigkeit, welche für die Ansicht des Bundesrathes angeführt werden können — geneigt, die grundsätzliche Frage, ob Art. 4 den Art. 1 derogire, zu verneinen. Wir halten nämlich dafür, dass das in Art. 1 aufgestellte allgemeine Princip: »die Auslieferung eigner Kantonsangehöriger ist bloss fakultatif« das ganze Gesetz beherrsche und es daher nicht nothwendig war, dasselbe bei jeder einzelnen Bestimmung zu wiederholen, gleichwie die Ausnahme, dass bei politischen und Pressvergehen die Auslieferung nicht stattfinden muss, sich allenthalben und so auch bei Art. 4 von selbst versteht. Die Gründe, welche der, übrigens sehr beachtenswerthe Minderheitsantrag der ständeräthlichen Kommission*) aus dem bundesräthlichen Gesetzesentwurfe von 1852 herleitet, fallen darum nicht sehr in's Gewicht, weil der einschlägige Art. 6 eine gänzliche Umgestaltung erfahren hat. Nach dem jetzigen Wortlaute des Art. 4 Satz 2 kann zwar allerdings der Kanton, in welchem die Haupthandlung verübt wurde, die Auslieferung der Mitschuldigen verlangen, aber diesem Rechte steht nach Art. 1 Satz 2 gegenüber die Befugniss des requirirten Kantons, zu erklären, dass er seine eignen Angehörigen selbst bestrafen wolle. Mögen aus dieser Interpretation des Gesetzes Uebelstände hervorgehen, so werden diese nur dazu führen, die Richtigkeit des Princips selbst, welches in Art. 1 Satz 2 aufgestellt ist, einer ernsten Prüfung zu unterstellen.

Nach Art. 6 des Bundesgesetzes (welcher an die Stelle des Art. 21 des Konkordates getreten ist) sind mit den Angeschuldigten auch die bei ihnen vorgefundenen Wahrzeichen, sowie die noch vorhandenen Objekte des Verbrechens, z. B. gestohlne Sachen abzuliefern. Die ausliefernde Kantonsregierung ist hiebei nicht berechtigt, von gestohlnem Gelde, welches sie zu verabfolgen hat, allfällige Polizei- und Verhaftskosten abzuziehen.**) Ist aber das Geld, welches sich auf dem Verbrecher findet, nicht selbst Objekt des Verbrechens, sondern nur Erlös von gestohlner Waare, welche der Käufer zu-

sich nicht sowohl um ein einziges, in mehrern Kantonen begangnes Verbrechen handle, als um mehrere Verbrechen, zwischen denen zwar ein gewisser Zusammenhang bestehe, jedoch ohne dass Ochsenbein als Mitschuldiger an dem, im Kanton Waadt verübten Verbrechen der Banknotenfälschung erscheine.

*) Ebenda I. 776 ff.

**) Bundesbl. 1870 II. 159 ff.

rückgeben muss, so hat die requirirende Regierung auf jenes Geld überhaupt keinen Anspruch.*)

Der zweite Satz des Art. 6 lautet folgendermassen:

»Wenn die letztern (gestohlne Effekten) im Besitze von dritten Personen sind, welche deren Herausgabe verweigern, so ist gegen sie nach den Gesetzen ihres Landes zu verfahren; doch sollen gestohlne und geraubte Effekten in allen Fällen den Eigenthümern unbeschwert zugesprochen und verabfolgt werden, wobei den Besitzern derselben ihre Regressrechte vorbehalten bleiben«.**)

Bei der etwas unklaren Fassung dieser Gesetzesbestimmung darf man sich nicht darüber wundern, dass man über die wahre Bedeutung derselben hin und wieder im Zweifel war. Kann der Damnifikat verlangen, dass gestohlne Sachen, welche sich im Besitze dritter Personen auf dem Gebiete eines andern Kantons befinden, von der Kantonsregierung auf dem Exekutionswege ihm verabfolgt werden, oder muss er den Weg des Civilprozesses betreten? Wie hat hinwieder der Untersuchungsrichter zu verfahren, welcher für die Prozedur von den gestohlnen Sachen Kenntniss nehmen will? Und was ist unter dem Ausdrucke »dritte Personen« zu verstehen? Ueber diese Fragen, welche durch den Wortlaut des Gesetzes nicht genügend beantwortet sind, hat sich der Bundesrath in seiner Antwort auf eine Einfrage der Regierung von Neuenburg folgendermassen ausgesprochen: der zweite Satz des Art. 6 bezieht sich nur auf den Fall, dass der Eigenthümer einer gestohlnen Sache letztere von dem dritten, im Kriminalprozess nicht betheiligten Besitzer herausfordert und dieser die Herausgabe verweigert. Hier muss der Eigenthümer die Vindikationsklage anstellen und, wie bei jeder Klage dieser Art, folgende Punkte, insoweit sie streitig sind, beweisen: a) den Besitz der Sache auf Seite des Beklagten, b) die Identität der Sache, c) sein Eigen-

*) Ullmer II. 388.

**) Vergl das Konkordat von 1809 Art. 21: »Gegenstände und Sachen, die erwiesener Massen in einem Kanton gestohlen oder geraubt, in den andern geschleppt, und dort, gleichviel wo und bei wem, in natura gefunden werden, sollen getreulich angezeigt und, ganz unbeschwert von Prozess-, Ersatz- oder dergleichen Kosten, dem Eigenthümer zurückgestellt werden; dagegen aber soll der Regress des Beschädigten auf seinen Verkäufer nach den Civil-Gesetzen offen bleiben und durch die betreffenden Regierungen gegenseitig unterstützt werden «

thumsrecht. Diese Beweise wird der Kläger in der Regel mit der Kriminalprozedur führen können oder diese wird ihm den Beweis wenigstens sehr erleichtern. Hat er seinen Klagegrund hergestellt, so muss ihm der Richter die gestohlne Sache zusprechen und zwar ohne Kosten, d. h. der Kläger muss dem Beklagten nicht etwa den Betrag ersetzen, den der letztere vielleicht in Folge des Kaufes für die Sache bezahlt hat, und ebenso soll der Kläger die Prozesskosten nicht zu tragen haben. Hingegen bezieht sich Art. 6 Satz 2 nicht auf den Fall, dass der Besitzer der gestohlnen Sache nach der strafrechtlichen Prozedur als Gehülfe oder Begünstiger sich qualifizirt. Hier ist die Reklamation des Objektes nicht durch eine Civilklage zu bewerkstelligen, sondern es kann in Anwendung des Art. 4 Satz 2 und Art. 6 Satz 1 die Auslieferung der Person und der Sache verlangt werden. Ebensowenig bezieht sich Art. 6 Satz 2 auf den Fall, dass der Untersuchungs- oder Strafrichter bloss im Interesse der strafrechtlichen Prozedur von der gestohlnen Sache Kenntniss zu nehmen wünscht. Denn in Art. 6 Satz 2, handelt es sich um eine definitive Zurückgabe an den Eigenthümer aus einem civilrechtlichen Grunde, in dem erwähnten Falle hingegen um eine vorübergehende Benutzung der Sache durch den Richter, und die Pflicht des Besitzers zur Vorweisung des Objektes ist nicht eine civilrechtliche, sondern es ist die Pflicht des Bürgers gegenüber dem Staate, in strafrechtlichen Untersuchungen den Behörden das Auffinden der Wahrzeichen möglich zu machen; sie ist gleich der Verpflichtung, ein Zeugniss abzulegen. In solchen Fällen ist daher auf dem Wege der amtlichen Requisition zu verfahren und die Behörde des Domizils des Besitzers zu ersuchen, entweder eine genaue Beschreibung des Objekts, oder wenn nöthig das letztere selbst zum Zwecke vorübergehender Einsicht mitzutheilen, unter dem Versprechen der Rückgabe.*)

Das Bundesgericht, an welches nun die Interpretation des Auslieferungsgesetzes übergegangen ist, hat in einem Falle, den es am 5. Februar 1875 beurtheilte, die Anschauung des Bundesrathes mit folgenden Worten bestätigt: »In jedem Falle, wo es sich nicht bloss darum handelt, die Objekte des Verbrechens im Interesse der Strafuntersuchung zu bekommen, sondern dieselben von den Ge-

*) Bundesbl. 1856 I. 525—526. Vrgl. Ullmer I. 451—453, 454.

schädigten selbst oder in deren Interesse aushinverlangt werden, muss der Weg des ordentlichen Civilprozesses gegen den dritten Besitzer, welcher die Herausgabe verweigert, betreten werden, immerhin vorausgesetzt, dass dieser dritte nicht als Theilnehmer bei dem Verbrechen erscheint. Denn offenbar will, wie auch der Ausdruck »zugesprochen« zeigt, der zweite Satz des Lemma 2 (von Art. 6) nicht eine Ausnahme von der im ersten Satze aufgestellten Regel, wonach gegen den dritten Besitzer nach den Gesetzen seines Landes zu verfahren ist, statuiren, sondern lediglich aussprechen, dass die Vindikation gestohlner oder geraubter Effekten auch gegen den redlichen dritten Besitzer ohne Ersatz zulässig sei, beziehungsweise von dem zuständigen Richter unbedingt gutgeheissen werden müsse.« Indem daher das Bundesgericht die geschädigte schweizerische Mobiliarversicherungsgesellschaft, für welche sich die Regierung von Bern verwendet hatte, an die Civilgerichte der Kantone wies, in welchen sich die ihr entwendeten Werthpapiere in Folge von Verkauf oder Verpfändung befanden, überliess es zunächst diesen Gerichten, die Fragen zu prüfen, ob solche Papiere unter den Begriff der »Effekten«, von welchen das Gesetz redet, zu subsumiren und ob sie im Spezialfalle wirklich gestohlen, nicht etwa bloss unterschlagen worden seien. Immerhin behielt es sich dabei vor, über diese Fragen den letzten Entscheid zu geben, falls eine Abänderung der Gerichtsurtheile auf dem Rekurswege (nach Art. 29 oder 59 des Organisationsgesetzes) verlangt werden sollte. Stillschweigend wird bereits in dem Urtheile des Bundesgerichtes angedeutet, dass jedenfalls die von der Regierung von Neuenburg erhobene Einrede: »der Art. 6 des Auslieferungsgesetzes finde nur dann Anwendung, wenn gleichzeitig die Auslieferung des Verbrechers stattfinde, letzterer und die Objekte des Verbrechens sich also im gleichen Kanton befinden«, — unstichhaltig ist.*)

Der zweite Abschnitt des Bundesgesetzes vom 24. Juli 1852 betrifft das Verfahren bei der Auslieferung. Die gewöhnlichste Veranlassung zu derselben, welche auch im Konkordate vorangestellt wurde, bildet die Ausschreibung eines Verbrechers oder Angeschuldigten, welche durch die kompetente Gerichts- oder

*) Zeitschr. für schweiz. Gesetzg. u. Rechtspflege I. 58—60.

Polizeibehörde unter Mittheilung des Signalements geschieht. Nach Art. 7 sind in diesem Falle die Polizeibehörden und Beamten aller Kantone verpflichtet, die ausgeschriebne Person im Falle der Betretung vorläufig zu verhaften oder für deren Stellung Sicherheit zu verlangen und der requirirenden Behörde sofort Kenntniss davon zu geben. Ueber die Verhaftung ist ein Protokoll aufzunehmen und es sind in demselben zugleich diejenigen Effekten zu bezeichnen, welche dem Verhafteten abgenommen worden sind. Nach Art. 8 ist dem Verfolgten zu eröffnen, dass, von wem und warum er ausgeschrieben sei. Erhebt er keine Einsprache gegen die Auslieferung, so kann diese sofort stattfinden. Im Falle einer Einsprache des Verfolgten hat dagegen die zuständige Behörde, welcher dieselbe nebst der Auffindung der ausgeschriebnen Person angezeigt wird, nach Art. 9 an die Regierung des Kantons, unter deren Botmässigkeit sich letztere befindet, ein förmliches Auslieferungsgesuch zu richten. Zur Begründung desselben muss von der zuständigen Behörde bescheinigt werden, dass der Verfolgte entweder wegen eines der oben bezeichneten Verbrechen verurtheilt worden sei, oder dass hinreichende Verdachtsgründe mit Beziehung auf ein solches Verbrechen gegen ihn vorliegen. Die Regierung, von welcher die Auslieferung verlangt wird, hat das Recht, Mittheilung der Untersuchungsakten zu verlangen. Wenn die Auslieferung verweigert wird oder wenn Streit darüber entsteht, an welchen Kanton dieselbe zuerst stattzufinden habe, so kann nach Art. 10 die requirirende Regierung die Entscheidung des Bundesrathes, nunmehr Bundesgerichtes, anrufen. Bis diese erfolgt, soll die requirirte Kantonsregierung die angeordneten Sicherheitsmassregeln aufrecht erhalten. Die inzwischen erlaufnen Verhaftskosten hat nach Art. 11 diejenige Kantonsregierung zu tragen, welche bei der definitiven Entscheidung unterliegt. Die requirirende Regierung kann, wenn für die Verweigerung der Auslieferung entschieden wird, auch zu einer Entschädigung an den Angeschuldigten verhalten werden, soferne er nicht aus andern Gründen verhaftet bleiben musste. Ueber das Eintreten und den Umfang der Entschädigung urtheilt das Bundesgericht unter Berücksichtigung der Gesetze oder Uebungen des Kantons, in welchem der Verhaft stattfand. Wenn dagegen Drittleuten Schaden erwächst aus der, durch die Untersuchungsbehörde eines andern Kantons erwirkten Beschlagnahme von Waaren, welche sich in ihren

Händen befanden, so haben dieselben, wenn die Beschlagnahme sich nachher als ungerechtfertigt herausstellt, ihre Entschädigungsforderung auf dem gewöhnlichen Rechtswege einzuklagen.*)

Die Ausschreibung eines Individuums durch Steckbriefe oder Signalements ist indessen jedenfalls nicht der einzige Weg, welcher zur Auslieferung desselben führt. Wenn die verfolgende Behörde sichere Kunde hat, dass der Verfolgte sich auf dem Gebiete eines andern Kantons aufhält, so kann sie ohne Zweifel auch sofort, d. h. ohne eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen zu lassen, von der Regierung dieses Kantons die Auslieferung verlangen. Eine fernere Veranlassung zur Auslieferung eines Angeschuldigten, deren auch schon das Konkordat erwähnte, kann darin liegen, dass die gerichtliche Untersuchung, welche in einem Kantone geführt wird, Verbrechen, die in einem andern Kanton begangen wurden, an den Tag bringt. In diesem Falle soll nach Art. 12 des Gesetzes der Schuldverdächtige, wenn es nicht schon geschehen ist, sofort verhaftet und der Kantonsregierung, in deren Gebiete das entdeckte Verbrechen verübt wurde, seine Auslieferung angetragen werden. Die angefragte Regierung hat dann mit möglichster Beförderung sich darüber zu erklären, ob sie dieselbe annehme. Geschieht dieses, so hat sie nach Art. 22 die Verhaftskosten von dem Tage an zu tragen, an welchem ihr die Auslieferung angeboten wurde.

Es kann sich fragen, ob, wenn der Angeschuldigte, welcher ausgeliefert werden soll, weder dem requirirenden noch dem requirirten, sondern einem dritten Kanton angehört, dieser Heimathkanton zuerst angefragt werden müsse, ehe die Auslieferung erfolgen dürfe. Mit Recht wird das Stillschweigen des Gesetzes dahin interpretirt, dass eine solche Anfrage keineswegs erforderlich sei; so hat der Bundesrath bei einem Anstande mit der französischen Gesandtschaft zu dieser sich geäussert: »Nach dem Bundesgesetze erfolgt die Auslieferung von Kanton zu Kanton in der Regel ohne Mitwirkung des Bundesrathes und auch ohne Anfrage bei dem dritten Kantone, dem der Verbrecher heimathlich angehört.« **) Wird doch selbst in den Auslieferungsverträgen, die wir mit dem Auslande haben, in der Regel

*) Bundesbl. 1862 II. 254.
**) Ullmer II. 389

kein Unterschied gemacht zwischen den Anghörigen des requirirenden und denjenigen eines dritten Staates!

Ist die Auslieferung einer Person einmal grundsätzlich festgestellt, so ist es Sache der Polizeibehörden, sich über deren Ausführung zu verständigen. Hierbei besteht für die dazwischen liegenden Kantone, deren Gebiet beim Transporte des Ausgelieferten berührt werden muss, nach Art. 14 die Verpflichtung, denselben zu gestatten und nöthigenfalls mit ihrer Polizei zu unterstützen, oder auch auf Ansuchen den Transport über ihr Gebiet selbst ausführen zu lassen. In beiden Fällen hat der Transportführer bei der Gränzbehörde sich zu stellen, um entweder seinen Transportbefehl visiren zu lassen oder den Transportaten zur weitern Beförderung abzugeben. — In einem Spezialfalle, welcher an den Bundesrath gezogen wurde, handelte es sich um die Frage, ob die Regierung des Kantons, über dessen Gebiet ein ausgeschriebener Angeklagter mit der auf ihm gefundenen Baarschaft transportirt wird, berechtigt sei, letztere zurückzubehalten, um daraus Forderungen zu decken, welche der Fiskus des Kantons und einzelne Bewohner desselben gegen den Transportaten geltend machen. Der Bundesrath verneinte diese Frage, weil die Behörde, welche den Angeklagten auslieferte, zugleich die Ablieferung der auf ihm vorgefundenen und im Transportbefehle verzeichneten Effekten angeordnet hatte und weil eine Beschlagnahme solcher Effekten auf dem Durchtransporte um so weniger als zulässig erscheint, als nach der bundesgesetzlich vorgeschriebenen und vollzognen Abnahme der auf dem Transportaten gefundnen Gelder die requirirende Regierung Rechte darauf erlangt hat, die ihr nicht durch einen Arrest entzogen werden können. Ein Rekurs, welchen Gläubiger des Transportaten gegen diesen Entscheid des Bundesrathes bei der Bundesversammlung erhoben, wurde von letzterer abgewiesen.*)

Ist der Ausgelieferte im requirirenden Kanton angelangt und befindet sich hier in Haft, so kann die Frage entstehen, ob das gegen ihn eingeleitete Strafverfahren sich auf diejenigen Verbrechen zu beschränken habe, wegen deren die Auslieferung verlangt worden ist, oder ob es sich auch auf andere, schon vor der Auslieferung verübte strafbare Handlungen erstrecken dürfe. Nach der

*) Bundesbl. 1856 I. 524—525. Ullmer I. 453—454.

Analogie internationaler Auslieferungsverträge, z. B. desjenigen zwischen der Schweiz und Frankreich vom 9. Juli 1869 (Art. 8), sowie des deutschen Bundesgesetzes über die Rechtshülfe (§ 34) sind wir geneigt, diese Frage dahin zu beantworten, dass nur mit Zustimmung der ausliefernden Regierung eine Ausdehnung der Strafuntersuchung auf solche früher begangene Verbrechen, welche mit den im Auslieferungsbegehren bezeichneten in keinerlei Zusammenhang stehen, stattfinden darf. Die Anfrage bei der ausliefernden Regierung wird in den meisten Fällen eine blosse Förmlichkeit sein, aber sie ist das einzige Mittel, um zu verhüten, dass der Ausgelieferte nicht auch für Vergehen bestraft werde, wegen deren die Auslieferung hätte abgelehnt werden können.

Die Art. 15 und 16 des Gesetzes, welche von der Kostenvergütung handeln, sind am 24. Juli 1867*) einer Revision unterstellt worden und lauten nun folgendermassen: »Art. 15. Von der requirirenden Kantonsregierung sind zu vergüten: 1) dem requirirten Kanton für den Unterhalt eines Gefangenen im Verhaft bis zur Auslieferung täglich Fr. 1. — 2) Den Transport hat der ausliefernde Kanton bis zur üblichen Grenzstation unentgeltlich zu besorgen. Ebenso haben die zwischenliegenden Kantone für die Besorgung des Durchtransportes keinen Anspruch auf Kostenvergütung, und zwar weder für den Unterhalt, noch für die Unterbringung der Gefangenen, noch für den Transportführer. Eine Ausnahme von dieser Regel findet statt, wenn der die Auslieferung verlangende Kanton eine Transportweise wünscht, welche ausserordentliche Mühe oder Kosten verursacht. In diesem Falle hat der requirirende Kanton einerseits alle Baarauslagen zu vergüten für den Transport und den Unterhalt des Gefangenen wie der Transportführer, und zwar auch für die Rückreise der letztern; ausserdem hat er jedem Transportfürer per Tag für Hin- und Herreise Fr. 3. —, für den halben Tag Fr. 1. 50 Taggeld zu bezahlen. — Art. 16. In den in Art. 15 bezeichneten Kosten ist Alles begriffen. Darüber hinaus sind keine weitern Gebühren zu entrichten für Verhöre, Skripturen, Ein- und Austhürmung, Besorgung des Gefangenen u. dgl.« (Der zweite Satz des Art. 16 bezieht sich auf Auslieferungen von und nach dem Auslande).

*) Amtl. Samml. IX. 86.

Wörtlich dem Konkordate entnommen sind endlich die Art. 17 bis 20 des Gesetzes, welche von den besondern Fällen handeln, in denen Polizeidiener eines Kantons flüchtige Verbrecher oder Angeschuldigte in andere Kantone verfolgen und daselbst anhalten mögen. Diese Fälle sind: a) wenn Polizeidiener in Verfolgung der Spur eines Flüchtigen an die Kantonsgränze kommen und durch jede, noch so kurze Zögerung die Spur verloren gehen könnte; b) wenn Polizeidiener eines Kantons, welche sich mit Transport- oder dergleichen Befehlen in einen andern Kanton begeben, in demselben zufällig Ausgeschriebne zu Gesicht bekommen; c) wenn Gefangne auf dem Transporte entweichen. Wenn ein Polizeidiener ausserhalb seines Kantons ausgeschriebne oder angeschuldigte Verbrecher erreicht, so soll er sie jedenfalls zu dem Regierungsbeamten des Bezirkes führen, demselben seinen Befehl vorweisen oder andere Gründe der Anhaltung mittheilen und die Bewilligung zur Abführung nachsuchen. Sollte der Beamte Bedenken tragen, diese Bewilligung von sich aus zu ertheilen, so hat er nichtsdestoweniger einstweilen für sichere Verwahrung des Aufgegriffnen zu sorgen und sodann ohne Verzug seiner Regierung Bericht zu erstatten. Letztere erkennt über die Gestattung der Auslieferung; verweigert sie dieselbe, so hat sie der Regierung, deren Polizeidiener die Gefangennehmung vollzogen hat, die Gründe ihrer Entschliessung anzugeben. Wenn bei diesem ausserordentlichen Verfahren irgend welche Differenzen zwischen zwei Kantonsregierungen entstehen, so wird selbstverständlich auch hier das Bundesgericht zu entscheiden haben.

Was die Zeugenverhöre in Kriminalfällen betrifft, so sind zwar die daherigen Bestimmungen des Konkordates von 1809*) nicht wie der übrige Inhalt desselben durch das Bundesgesetz von 1852 (Art. 23) aufgehoben worden, sondern in Kraft verblieben; allein es stehen diese Konkordatsvorschriften, denen zudem alle Kantone (nur Genf mit einem Vorbehalte, wovon wir später sprechen werden) beigetreten sind, äusserlich und innerlich in einem so nahen Zusammenhange mit dem Auslieferungsgesetze, dass es sich gewiss vollkommen rechtfertigt, wenn wir dieselben hier behandeln. Nach den Art. 19 und 20 des Konkordates, welche wohl

*) Offiz. Samml. I. 303—305. Snell I. 253—255. Kaiser, Sammlung IV. 19—20.

nur wegen Kompetenzbedenken seiner Zeit nicht mit in's Bundesgesetz aufgenommen wurden, aber einstweilen gleiche Kraft wie dieses haben, gilt als Regel, dass, wenn in einem Kriminalfall der in einem Kanton verhandelt wird, die Einvernahme von Zeugen, die in einem andern Kanton wohnen, als nothwendig erscheint, dieselben auf Ansuchen des kompetenten Strafrichters vor dem Richter ihres Wohnortes zu verhören sind. In »ausserordentlichen Fällen aber, namentlich wenn es sich um Confrontationen mit dem Angeschuldigten, um Anerkennung der Identität von Personen und Sachen handelt, kann die persönliche Stellung der Zeugen vor dem Strafrichter verlangt und es soll alsdann diesem Gesuche, sofern nicht erhebliche Gründe dagegen angeführt werden können, von den Behörden ihres Wohnortes unweigerlich entsprochen werden. Im letztern Falle hat die Behörde, welche das persönliche Erscheinen eines Zeugen verlangt, denselben nach Massgabe der Entfernung und der Dauer seines Aufenthaltes am Orte des Strafverfahrens, wie auch seiner Berufs- und anderer persönlicher Verhältnisse vollständig zu entschädigen. Bei dem öffentlich-mündlichen Verfahren, welches gegenwärtig in den meisten Kantonen, sei es vor Schwurgerichten oder vor ständigen Gerichten, besteht, muss ohne Zweifel die persönliche Stellung von Zeugen viel häufiger verlangt werden als es früher bei dem schriftlichgeheimen Verfahren der Fall war; ja es dürfte in Verbrechensfällen die frühere Ausnahme in der Praxis geradezu zur Regel geworden sein, was um so eher geschehen konnte, als es zunächst doch von dem Ermessen des, den Fall behandelnden Richters abhängt, das eine oder andere Verfahren anzuordnen.*) Auf eine Einfrage der Regierung von Basel-Stadt, ob die Konkordatsbestimmungen sich bloss auf Zeugenrequisitionen in Verbrechensfällen beschränken, bei blossen Vergehen aber solchen Requisitionen nicht entsprochen werden müsse, erklärte der Bundesrath: er würde in Konfliktfällen die Art. 19 und 20 des Konkordates, nachdem sie in dem Art. 23 des Auslieferungsgesetzes indirekte hineingezogen worden, dahin auslegen, dass die persönliche Zeugenstellung in Beziehung auf alle diejenigen Verbrechen und Vergehen zu erfolgen habe, hinsichtlich welcher nach Art. 2 des Gesetzes die Auslieferung gestattet werden

*) Vergl. den Kommissionalbericht im Bundesbl. 1866 II 478.

muss. Diese Interpretation begründete der Bundesrath wesentlich damit, dass das Bundesgesetz im Allgemeinen an die Stelle des Konkordates getreten sei, und die beiden gesetzgebenden Räthe erklärten sich damit einverstanden.*)

Der oben erwähnte Vorbehalt, mit welchem Genf in's Konkordat eingetreten ist, geht dahin, dass ein Zeuge, welcher als Mitschuldiger an dem in Frage liegenden Verbrechen befunden werden sollte, dem Richter seines Wohnortes zur Beurtheilung zu überweisen und auf Kosten des Kantons, welcher die Stellung verlangte, zurückzutransportiren sei. Diesen Grundsatz, welcher sich auch in den Staatsverträgen mit dem Auslande ausgesprochen findet, hat der Bundesrath in einem Spezialfalle als für alle Kantone verbindlich erklärt. Es hatte nämlich die Behörde von Nidwalden, wo das Verbrechen verübt wurde, einen Bürger von Obwalden als Zeugen citiren lassen und ihn sodann als der Miturheberschaft verdächtig verhaftet. Der Bundesrath verfügte, derselbe sei an Obwalden, das sich zur Bestrafung bereit erklärte, zurückzuliefern, denn seine Auslieferung sei weder verlangt noch bewilligt worden und hätte auch nicht gewährt werden müssen. »Er wurde lediglich in gutem Glauben und allen Rechten unpräjudizirlich zum Verhör gestellt und die Verhaftung ist daher als nicht geschehen zu betrachten.« **) Nicht ganz der nämliche Fall war derjenige des Kaufmann Emanuel Braunschweig, welcher einen Konflikt zwischen den Regierungen von Basel-Stadt und Bern hervorrief. Gegen Braunschweig, welcher als Zeuge vor die Assisen in Biel vorgeladen war, hatte nämlich nach seiner Abhörung und Beeidigung die Kriminalkammer sofortige Verhaftung, sowie die Eröffnung einer Untersuchung wegen beschwornen falschen Zeugnisses (Meineides) verfügt, nachher jedoch gegen Caution ihn freigelassen. Da die Regierung von Basel-Stadt, wo Braunschweig niedergelassen war, gegen dieses Verfahren reklamirte, so erkannte der Bundesrath auch hier: die Regierung von Bern habe bei derjenigen von Basel die Auslieferung des Angeschuldigten zu verlangen; letztere müsse entweder dieselbe bewilligen oder im Falle der Weigerung dessen strafrechtliche Beurtheilung selbst übernehmen. Dieser Ent-

*) Bundesbl. 1866 II. 3. 1867 I 560.
**) Ullmer I. 449.

scheid wurde darauf gegründet, dass der Zeuge, wenigstens so lange er in dieser Stellung verharre, auf sicheres Geleite Anspruch habe; die Thatsache, dass er der ihm obliegenden Pflicht wahrheitsgetreuer Aussage nicht nachgekommen, könne nicht genügen, ihn ohne weiteres einem Gerichtsstande zu unterwerfen, unter den er sich nicht freiwillig begeben habe.*) Der Bundesrath scheint in diesen Erwägungen selbst zuzugeben, dass, wenn Braunschweig während seines vorübergehenden Aufenthaltes in Biel ein anderes, mit seiner Zeugenstellung nicht zusammenhängendes Verbrechen begangen hätte, der bernische Gerichtsstand begründet und seine Verhaftung zulässig gewesen wäre; wir glauben aber, dass es sich mit dem ihm zur Last gelegten Verbrechen des Meineides ganz ebenso verhalte. Der Grund, wesshalb Jemand, der als Zeuge in einen andern Kanton sich begeben muss, nicht wegen Verdachts der Mitschuld an dem nämlichen Verbrechen, über welches er Zeugniss abzulegen hat, verhaftet und in Untersuchung gezogen werden darf, liegt darin, dass auf diese Weise die Verpflichtung, die Auslieferung zu begehren, umgangen werden könnte. Dagegen kann von einer solchen Umgehung des Auslieferungsgesetzes und daherigem Missbrauche der Zeugenvorladung nicht die Rede sein, wenn der Zeuge erst nach seinem Eintritte in den Kanton, vor dessen Gerichten er Zeugniss ablegen soll, sich ein Verbrechen zu Schulden kommen lässt.**) So heisst es auch in dem Auslieferungsvertrage mit Frankreich von 1869 Art. 14:

»Aucun témoin, quelle que soit sa nationalité, qui, cité dans l'un des deux pays, comparaîtra volontairement devant les juges de l'autre, ne pourra être poursuivi ni détenu pour des faits ou condamnations antérieurs, civils ou criminels, ni sous prétexte de complicité dans les faits, objets du procès où il figure comme témoin.«

Aehnlich lauten die Staatsverträge, welche die Schweiz mit Italien und Belgien hat, während dagegen allerdings in den, mit deutschen Staaten abgeschlossenen Conventionen festgesetzt ist, dass der Zeuge, welcher in dem Lande, wohin er citirt ist, ein Verbrechen begeht, seiner heimathlichen Regierung auszuliefern sei. Mit Recht

*) Bundesbl. 1865 II. 190—193.

**) Vergl. Schauberg, das interkantonale Strafrecht der Schweiz, Zeitschrift für schweiz. Recht XVI. 153.

darf aber wohl gesagt werden, dass, wenn in den internationalen Verträgen verschiedene Grundsätze aufgestellt sind, im Bundesstaate nur diejenigen, welche einen engern Zusammenhang zwischen den Behörden voraussetzen, analoge Anwendung finden können. Würde man sich nun in dem angeführten Falle Bern und Basel als blosse Bezirke eines einheitlichen Staates denken, so würde wohl Niemand bezweifeln, dass das bernische Gericht vollkommen befugt war, die Untersuchung wegen Meineides gegen Braunschweig einzuleiten.

Was die materielle Zeugnisspflicht betrifft, so enthält der Art. 19 des Konkordates von 1809 hierüber keine Bestimmungen und es folgt daraus, dass die Regulirung dieses Verhältnisses jedem Kanton überlassen bleibt. Dabei entscheidet selbstverständlich die Gesetzgebung des Kantons, welchem der Zeuge angehört: ein Kanton, welcher z. B. die Geistlichen für das Beichtgeheimniss, Advokaten und Aerzte für den Inhalt von Consultationen, Verwandte im Verhältnisse zu andern Verwandten von der Zeugnisspflicht im eignen Lande befreit, kann gewiss nicht angehalten werden, diese Personen zur Zeugnissablegung in Strafprozessen zu nöthigen, die in einem andern Kanton geführt werden, dessen Gesetzgebung solche Exemtionen nicht zulässt. Ebensowenig als die Gesetzgebung des requirirenden Kantons haben dessen Untersuchungsbehörden über die Zeugnisspflicht eines auswärtigen Zeugen zu entscheiden, sondern es ist auch dieser Entscheid Sache der Behörden des requirirten Kantons, welche ja allein im Falle sind, der Weigerung des Zeugen gegenüber den nöthigen Zwang anwenden zu können. Jedoch sind nach Art. 60 (früher Art. 48) der Bundesverfassung die Kantone gehalten, bei Entscheidung der Frage der Zeugnisspflicht ganz die gleichen Grundsätze in Anwendung zu bringen wie bei Strafuntersuchungen, die im eignen Kanton geführt werden.*)

Ueber die Gebühren für Zeugenvorladungen, sowie für Untersuchshandlungen aller Art, welche die Behörde eines Kantons auf Ersuchen der Behörde eines andern Kantons vorzunehmen hat, enthielt das Konkordat keinerlei Bestimmungen. Das Bedürfniss einer Verständigung zwischen den Kantonen über diese Materie machte sich in neuester Zeit um so lebhafter geltend, als in meh-

*) Bundesbl. 1864 I. 383—385.

rern internationalen Verträgen der Grundsatz der Unentgeltlichkeit der Rechtshülfe in Strafsachen angenommen war, daher auswärtige Staaten günstiger gestellt waren als schweizerische Mitstände. Da nun mehrere Kantone selbst eine bundesgesetzliche Regelung des Gegenstandes wünschten, so schlug der Bundesrath eine Ergänzung des Auslieferungsgesetzes vor, welche die Bundesversammlung unter'm 2. Februar 1872 in folgender Fassung angenommen hat:

»Wenn in Strafsachen die Behörden eines Kantons von den Behörden eines andern Kantons zur Vornahme von Untersuchungshandlungen, Vorladung von Zeugen u. s. w. angesprochen werden, so dürfen die Behörden des requirirten Kantons für diesfällige Verrichtungen von den Behörden des requirirenden Kantons keinerlei Gebühren noch Auslagen beziehen, und es bleibt bloss die Rückforderung von Auslagen für wissenschaftliche und technische Expertisen vorbehalten.

»Diese Bestimmung gilt auch für den Fall, wenn die Behörden eines Kantons freiwillig die Spuren und Urheber eines Verbrechens verfolgen, das in einem andern Kanton verübt wurde.« *)

§ 5. Vollziehung rechtskräftiger Civilurtheile.

Wenn die Gewährung der Rechtshülfe in Straffällen unter verschiedenen Staaten als ein Bedürfniss erscheint, so verhält sich diess ebenso mit der Rechtshülfe in Civilfällen, insbesondere der Vollziehung rechtskräftiger Urtheile. Bestimmungen hierüber finden sich sogar in internationalen Verträgen zwischen Staaten, die in keinerlei politischer Gemeinschaft mit einander stehen; um so unentbehrlicher sind sie in einem Bundesstaate, wo die zwischen den Gliederstaaten bestehende Verbindung eine viel innigere ist und die Verkehrsbeziehungen zwischen ihren Angehörigen viel häufiger sind. Schon die nordamerikanische Unionsverfassung (IV. 1) setzt daher fest, dass jeder Staat den öffentlichen Akten, Protokollen und gerichtlichen Verhandlungen eines jeden andern Staates vollen Glauben schenken und verschaffen solle, und dass der Kongress durch allgemeine Gesetze die Form der Beglaubigung solcher Akte, sowie die Bedeutung, welche sie haben sollen, bestimmen möge.

*) Amtl. Samml. X. 672. Bundesbl. 1871 III. 575 ff.

Hierauf gestützt, hat ein im Jahr 1790 erlassenes Bundesgesetz ein Urtheil, welches in irgend einem Staate der Union rechtskräftig erlassen worden ist, für alle andern Staaten einem inländischen Urtheile gleichgestellt. Wenn also der Gläubiger, der im Staate A. ein Urtheil gegen seinen Schuldner ausgewirkt hat, mit diesem Urtheil in der Hand den Schuldner im Staate B. belangt, so kann der Schuldner hier nicht mehr die Forderung, sondern nur noch das Bestehen eines rechtskräftigen Urtheils bestreiten.*) In ähnlicher Weise hat die norddeutsche Bundesverfassung, jetzt deutsche Reichsverfassung (Art. 4 No. 11), »Bestimmungen über die wechselseitige Vollstreckung von Erkenntnissen in Civilsachen und Erledigung von Requisitionen überhaupt« in den Bereich der Bundesgesetzgebung gewiesen und in Folge hievon ist unter'm 21. Juni 1869 das Gesetz über Gewährung der Rechtshülfe erlassen worden, welches wir im vorhergehenden Paragraphen kennen gelernt haben und dessen erster Abschnitt von der »Rechtshülfe in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten« handelt. An der Spitze dieses Abschnittes steht der Grundsatz: »Die Gerichte des Bundesgebietes haben sich in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten gegenseitig Rechtshülfe zu leisten. Es macht keinen Unterschied, ob das ersuchende und das ersuchte Gericht demselben Bundesstaate, oder ob sie verschiedenen Bundesstaaten angehören.«

In der Schweiz wurde man erst bei Entwerfung der Bundesverfassung von 1848 durch den in dieselbe aufgenommenen Grundsatz des forum domicilii für alle persönlichen Ansprachen auf die Wünschbarkeit einer Bestimmung über die Anerkennung und Vollziehung von Civilurtheilen geführt. Man fand, dass, wenn auf der einen Seite dem Schuldner die Wohlthat eingeräumt werde, nur vor seinem natürlichen Richter belangt werden zu dürfen, anderseits auch daran festzuhalten sei, dass das einmal gefällte Urtheil wirklich respektirt werde und es dem Schuldner nicht freistehen könne, in einen andern Kanton überzusiedeln und hier den Prozess von neuem anzufangen. In letzter Beziehung könnte — so fand man schon in der Revisionskommission — höchstens die Restriktion gelten, dass die Behörden des neuen Domicils die Einrede der Kompetenz zu prüfen hätten, wenn nämlich der Schuldner behaupten

*) Rüttimann II. 84, 87.

würde, das Gericht, welches in der Sache geurtheilt, sei dazu nicht kompetent gewesen. Die Kommission nahm daher einen neuen Artikel in folgender Fassung an: »Den rechtskräftigen Civilurtheilen eines Kantons ist in jedem andern Kanton Vollziehung zu geben.« *) An der Tagsatzung blieb im Amendement der Gesandtschaft von Thurgau, dass nach dem Worte »Civilurtheile« eingeschaltet werde: »welche von den kompetenten Gerichtsbehörden gefällt worden,« bloss aus dem Grunde in Minderheit, weil man fand, dasselbe enthalte einen Pleonasmus, indem ein Urtheil nur dann rechtskräftig werde, wenn es von der kompetenten Behörde erlassen sei. In der zweiten Berathung legten die Redaktoren eine etwas veränderte Fassung des Artikels vor, welche angenommen wurde, und es lautet nun Art. 49 der Bundesverfassung von 1848, welcher unverändert als Art. 61 in die neue Bundesverfassung übergegangen ist, folgendermassen:

»*Die rechtskräftigen Civilurtheile, die in einem Kanton gefällt sind, sollen in der ganzen Schweiz vollzogen werden können.*« **)

Vorerst ist zu bemerken, dass diese Bundesvorschrift sich nur auf Civilurtheile bezieht. Hinsichtlich der Vollstreckung von Strafurtheilen bestehen zwischen den Kantonen keine andern Rechtspflichten als die in dem Bundesgesetze über Auslieferung der Verbrecher enthaltnen, welche wir oben erörtert haben; sobald also ein Strafurtheil sich auf ein geringeres, in jenem Gesetze nicht erwähntes Vergehen, z. B. auf eine Injurie bezieht, so hängt es von dem freien Willen des requirirten Kantons ab, ob er dasselbe vollziehen will oder nicht. Der Bundesrath hat sogar in wiederholten Entscheidungen sich dahin ausgesprochen, dass, wenn einem Strafurtheile über Injurien eine Verfällung des Injurianten in eine Civilentschädigung beigefügt sei, auch diese letztere ohne die Zustimmung der zur Exekution berufnen Behörde nicht vollzogen werden könne, denn »die anhangsweise Erledigung eines Civilpunktes in einem Strafurtheile macht dieses keineswegs zu einem Civilurtheil, und es ist nicht zulässig, die Bestimmung des Art. 49 (61) über

*) Prot. der Revisionskommission S. 145, 146, 156, 199.

**) Zur Vergleichung fügen wir hier die französische Uebersetzung bei, welche sagt: »Les jugements civils définitifs rendus dans un canton, sont exécutoires dans toute la Suisse.«

ihren Wortlaut auszudehnen.« *) Diese Interpretation hat die Bundesversammlung, indem sie den Rekurs Studer (von Subingen, Kant. Solothurn) abwies, stillschweigend genehmigt. Nicht in den Bereich des Art. 61 fallen im Allgemeinen auch Verfügungen der Administrativbehörden; **) doch hat der Bundesrath im Falle der Juliana Spillmann (Konflikt zwischen den Regierungen von Zug und St. Gallen) gefunden, dass wegen der civilrechtlichen Natur des Vormundschaftsverhältnisses die Verfügungen kompetenter Vormundschaftsbehörden des gleichen Schutzes geniessen müssen wie Civilurtheile. Die Bundesversammlung ist, indem sie den Rekurs der Regierung von St. Gallen abwies, auch hier der Anschauungsweise des Bundesrathes beigetreten. ***)

Frägt es sich dann fernerhin, welche richterliche Verfügungen auf den Schutz des Art. 61 Anspruch haben, so hat der Bundesrath in einem Spezialfalle erklärt, dass ein in gesetzlicher Form ausgewirktes, die Erhaltung des Streitobjektes bezweckendes Dekret des in der Hauptsache kompetenten Richters in seiner Wirkung einem rechtskräftigen Urtheile gleich stehen müsse, zumal sonst die Vollziehung des Endurtheils von vorneherein vereitelt werden könnte. †) Handelt es sich dagegen um eine prozessualische Massregel, die zum Zwecke hat, vor Ausfüllung eines Endurtheils bessere Aufklärung über faktische Verhältnisse zu erlangen, z. B. um Herausgabe von Handelsbüchern an ein ausserkantonales Gericht; so soll nach einer andern Entscheidung in einem solchen Falle der Art. 61 nicht anwendbar sein. ††) Der Bundesrath hat diese Bundesvorschrift auf ein Konkurserkenntniss anwenden wollen, welches »nach Inhalt und Wirkung ein Civilurtheil« sei, allein die Kommissionen der beiden Räthe fanden diese Anwendbarkeit doch etwas zweifelhaft und zogen es vor, den Fall, um den es sich handelte, nach Anleitung der konkursrechtlichen Konkordate zu entscheiden. †††) Nicht anwendbar fand der Bundes-

*) Bundesbl. 1867 I. 618—621, vergl. 1866 III. 347, 397.

**) Bundesbl. 1856 I. 510. Ullmer I. 229.

***) Bundesbl. 1869 II. 545, 1870 II. 135.

†) Bundesbl. 1851 II. 340—342. Ullmer I. 218.

††) Bundesbl. 1873 II. 35.

†††) Bundesbl. 1861 II. 753—756, 1862 II. 240—242. Ullmer II. 433. Das deutsche Gesetz über die Rechtshülfe sagt in § 13: »Das in einem

rath selbst den Art. 61 auf ein sogenanntes Moderationsurtheil über Anwaltskosten: denn dasselbe entscheidet nur darüber, ob der Anwalt die in Rechnung gebrachten Leistungen wirklich gemacht habe und ob seine Ansätze für dieselben dem gesetzlichen Tarif entsprechen, hat aber keineswegs die Bedeutung eines rechtskräftigen Urtheils, weil dem Schuldner noch mancherlei Einreden zustehen können, welche die, wenn auch richtig berechnete Forderung aufzuheben geeignet sind, z. B. die Einrede gänzlicher oder theilweiser Zahlung. Das Moderationsurtheil setzt die Richtigkeit und Gesetzlichkeit der Rechnung endgültig fest und darf von einem andern Richter nicht mehr in Zweifel gezogen werden; allein die Wirkung eines rechtskräftigen Urtheils mit Rücksicht auf sofortige Exekution kann es nicht haben, weil das moderirende Gericht nicht kompetent sein konnte, anderweitige, nicht auf die Ansätze der Rechnung bezügliche Einreden des Schuldners vor sein Forum zu ziehen und ihn ohne weiters zur Zahlung einer bestimmten Summe zu verurtheilen.*)

Was die Rechtskraft der Civilurtheile betrifft, welche der Art. 61 für ihre Vollziehbarkeit voraussetzt, so enthält dieselbe folgende zwei wesentlich verschiedene Momente in sich:

a) Das Urtheil muss ein endgültiges in dem Sinne sein, dass nach den Gesetzen des Kantons, in welchem es erlassen ist, kein weiteres Rechtsmittel gegen dasselbe ergriffen werden kann. Wer daher die Vollziehung eines Urtheils in einem andern Kanton verlangt, hat nicht bloss eine ordentliche Ausfertigung desselben beizubringen, sondern auch ein Zeugniss der kompetenten Gerichtsstelle, dass das Urtheil nicht durch ein gesetzliches Rechtsmittel weiter gezogen, oder der Weiterziehung nicht fähig, oder endlich in der letzten Instanz erledigt sei und daher der Vollziehung kein gesetzliches Hinderniss entgegenstehe.**) Ein Contumazurtheil wird

Bundesstaate eröffnete Konkursverfahren äussert in Bezug auf das zur Konkursmasse gehörige Vermögen seine Wirkung in dem gesammten Bundesgebiete. Diess gilt insbesondere von den Beschränkungen, welche die Verfügungs- und Verwaltungsrechte des Gemeinschuldners erleiden, und von dem Uebergange dieser Rechte auf die Gläubigerschaft« Koller Archiv III. 831.

*) Bundesbl. 1855 I. 422—426. Ullmer I. 227—229.

**) Ullmer I. 217. Vergleiche den Staatsvertrag mit Frankreich vom 15. Juni 1869 Art. 16.

für so lange als rechtskräftig angesehen, als nicht von dem urtheilenden Gerichte die Restitution gegen dasselbe ausgesprochen wird. *)

b) Das Urtheil muss von einem hiefür kompetenten Gerichte erlassen sein. Im Gegensatze zu dem deutschen Bundesgesetze von 1869, welches in dem oben citirten § 1 fortfährt: »Das ersuchte Gericht darf die Rechtshülfe selbst dann nicht verweigern, wenn es die Zuständigkeit des ersuchenden Gerichts nicht für begründet hält,« — steht in der Schweiz in Folge constanter Auslegung und Anwendung des Art. 61 der Grundsatz fest, dass die Behörde, welche um die Vollziehung eines Urtheils angegangen wird, befugt ist, vorerst die Frage der Kompetenz des erkennenden Gerichtes zu prüfen. **) Da indessen diese Frage wesentlich nach interkantonalen Rechtsregeln zu beurtheilen ist und es sich dabei jedenfalls immer um die Handhabung einer Bundesvorschrift handelt, so ist selbstverständlich gegen einen abweisenden Entscheid der um Vollziehung angegangnen Behörde immer der Rekurs an das Bundesgericht zulässig. Die nachträgliche Kompetenzprüfung durch das letztere kann natürlich nicht dadurch ausgeschlossen werden, dass die Behörde, welche zuletzt zu vollziehen hat, schon im Beginne des Prozesses die Gerichtsvorladungen verweigert, weil sonst die ganze Bedeutung des Art. 61 aufgehoben und die Vollziehung ausserkantonaler Urtheile ausschliesslich von der vorläufigen, ohne contradiktorische Verhandlung und somit ohne volle Sachkenntniss erfolgter Verfügung einer kantonalen Behörde abhängig gemacht würde. ***) Für die Beurtheilung der Kompetenzfrage ist nun vor Allem aus massgebend der Art. 59 der Bundesverfassung, welcher für alle persönlichen Ansprachen den Gerichtsstand des Wohnortes des Beklagten aufstellt; wie diese Vorschrift in zahlreichen Entscheidungen der Bundesbehörden nach allen Richtungen hin interpretirt worden ist, werden wir in einem spätern Abschnitte ausführlich darstellen. Fernere positive Anhaltspunkte gewähren die beiden Konkordate über Konkursrecht, welche den Gerichtsstand des Wohnortes des Gemeinschuldners für die allge-

*) Bundesbl. 1872 II. 502. Vergl. den Staatsvertrag mit Frankreich Art. 12.

**) Vergl. hierüber auch Bar, internationales Privat- und Strafrecht S. 468.

***) Ullmer I. 223.

meine Durchführung des Konkurses, dagegen für Eigenthums- und Pfandrechtsansprüche an beweglichen Sachen den Gerichtsstand des Ortes, wo dieselben liegen, begründen. Für dingliche Rechte an Liegenschaften darf ohnehin das gemeinrechtliche forum rei sitae als in der ganzen Schweiz anerkannt betrachtet werden und die Kantone sind jedenfalls berechtigt, es auch für die Vindikation beweglicher Sachen aufzustellen.*) Was die Statusfragen betrifft, so ist nun, wie wir später sehen werden, nach dem neuen Bundesgesetze über Civilstand und Ehe für Ehescheidungsklagen der Gerichtsstand des Wohnsitzes des Ehemannes begründet und dadurch das frühere Konkordat aufgehoben. Dasjenige über Vormundschaften, welches den Gerichtsstand des Heimathortes begründet, besteht zwar noch zwischen einer Anzahl von Kantonen in Kraft; aber was die Kantone, die nicht in demselben sich befinden, betrifft, so haben die Bundesbehörden immer gefunden, dass jener Grundsatz nicht auf sie angewendet und ihnen nicht verwehrt werden könne, alle auf ihrem Gebiete angesessnen Personen gegebnen Falles unter Vormundschaft zu setzen. Dagegen hat der Bundesrath in wiederholten Fällen den Grundsatz ausgesprochen, dass der Gerichtsstand des Heimathortes allein kompetent sei, ein ausserehelichses Kind einem beklagten Vater mit bürgerrechtlicher Folge (wohl zu unterscheiden von blosser Alimentationspflicht) zuzuerkennen, weil hiedurch die Rechtsverhältnisse der Heimathgemeinde und des Heimathkantons mit berührt werden.**) Ebenso haben die Bundesbehörden in Fällen, wo es sich um die Gültigkeit einer Ehe,***) um güterrechtliche Verhältnisse der Ehegatten, um die Wirkungen der väterlichen Gewalt†) handelte, den Gerichtsstand des Bürgerortes als begründet anerkannt, wobei sie sich hauptsächlich auf die eignen Gesetze der betheiligten Kantone stützten. In Bezug auf erbrechtliche Fragen endlich besteht ebenfalls ein Konkordat, welches dieselben dem forum originis des Erblassers unterstellt; aber in den zahlreichen Fällen, wo die betheiligten Kantone oder wenigstens einer derselben nicht im Konkordate

*) Bundesbl. 1868 III 157.

**) Ullmer I. 236—239, 240—242, 269, 271.

***) Bundesbl. 1869 II. 383—390, 954—961.

†) Ullmer I. 220—226. Vergl. unter Kap IV. § 2 den Entscheid: S. Lauterbacher.

stehen, gestaltet sich die Kompetenzfrage zu einer sehr verwickelten. Die Praxis der Bundesbehörden war in dieser Richtung leider keine ganz konsequente: in einer Reihe von Entscheidungen zwar hat sich der Bundesrath dahin ausgesprochen, dass, wenn der Nachlass in verschiednen Kantonen sich befinde, in Ermanglung eines verbindlichen Konkordates jeder Kanton die auf seinem Gebiete liegenden Theile des Nachlasses seinem Gerichtsstande unterwerfen möge;*) in andern ähnlichen Fällen aber wurde vom Bundesrathe selbst**) und noch entschiedner von der Bundesversammlung***) (im Falle Cottier) die Universalität der Erbschaft angenommen und der Gerichtsstand des Wohnortes des Erblassers anerkannt. Für diesen letztern sprach sich der Bundesrath auch in denjenigen Konfliktfällen aus, wo der gesammte Nachlass sich in dem Kanton befand, wo der Erblasser seinen Wohnsitz gehabt hatte.†) Ein Bundesgesetz, durch welches alle diese Kompetenzfragen auf rationelle Weise geregelt würden, ist nun wohl in Folge des Art. 46 der neuen Bundesverfassung hoffentlich bald zu erwarten.

Wir haben bis dahin nur von den Urtheilen der ordentlichen, verfassungsmässigen Gerichte gesprochen; es können aber auch Erkenntnisse von Schiedsgerichten Anspruch auf die Eigenschaft eines rechtskräftigen Urtheils haben und soferne diese Eigenschaft gehörig ausgewiesen (liquid) ist, hat der Bundesrath den Art. 61 immer auf sie angewendet.††) In einem Konflikte, der zwischen den Kantonen Graubünden und Tessin waltete, erklärte der Bundesrath ausdrücklich: »Es kann mit Grund nicht bezweifelt werden, dass schiedsgerichtliche Civilurtheile gleich den Urtheilen

*) Ullmer I. 218–220, 280–283. II. 184–186. Bundesbl. 1868 II. 810–813. 1872 II 496–500. 1873 II. 26.

**) Ullmer I. 284 285.

***) Bundesbl. 1862 III. 56–58, 255–259. 1863 I. 190. Ullmer II. 186–187. Vergl. Bar, das internationale Privatrecht S. 196, welcher die Beurtheilung des Erbrechtes nach der lex rei sitae »widersinnig und praktisch unausführbar« nennt.

†) Ullmer II. 187–192. Bundesbl. 1873 I. 428–435.

††) Vergl. den Staatsvertrag mit Frankreich Art. 15: »Les jugements ou arrêts définitifs en matière civile et commerciale rendus soit par les tribunaux soit par des arbitres, dans l'un des deux Etats contractants, seront, lorsqu'ils auront acquis force de chose jugée, exécutoires dans l'autre.«

der ordentlichen Gerichte gemäss Art. 49 (61) der Bundesverfassung auf Vollziehbarkeit in der ganzen Schweiz Anspruch haben, was übrigens in Art. 90 (102) Ziff. 5 der Bundesverfassung bezüglich schiedsgerichtlicher Sprüche über Streitigkeiten zwischen Kantonen bestätigt wird.« *) Ebenso heisst es in einem Entscheide des Bundesrathes in den Streitigkeiten zwischen Albert Curti in Rorschach und Vincenz Müller in Altorf, welche nachher an die Bundesversammlung gelangten. »Nach mehrfachen Entscheiden der Bundesbehörden können schiedsgerichtliche Civilurtheile gleich den Urtheilen der ordentlichen Gerichte gemäss Art. 49 (61) der Bundesverfassung auf Vollziehbarkeit in der ganzen Schweiz Anspruch machen, wenn dieselben die für die Rechtskraft erforderlichen formellen Bedingungen besitzen, worüber der vollziehenden Behörde das Recht der Prüfung zusteht.« **) Nicht vollziehbar fand der Bundesrath schiedsgerichtliche Urtheile, wenn das Schiedsgericht auf unzulässige Weise gebildet und somit inkompetent war, ***) oder wenn weder eine Vorladung an den Beklagten erfolgt noch das in seiner Abwesenheit ausgefüllte Urtheil ihm behufs Ergreifung allfälliger Rechtsmittel mitgetheilt war. †)

Wie für die Beurtheilung der Rechtskraft eines Urtheils zunächst die Gesetzgebung des Kantons, in welchem es erlassen wurde, massgebend ist, so ist die Vollziehung desselben nach den gesetzlichen Formen des Kantons, in welchem sie stattfinden soll, (bei persönlichen Forderungen am Wohnorte des Schuldners) einzuleiten und durchzuführen und bei den hiefür aufgestellten Behörden und Beamten nachzusuchen. ††) Wenn es also in einem Kanton Sache der Gerichte ist, über die Rechtskraft und Vollziehbarkeit von Urtheilen zu erkennen, so ist ihr Entscheid abzuwarten, ehe die Intervention des Bundes angerufen werden kann; dabei darf aber das Gericht natürlich nicht mehr auf das Materielle des abgeurtheilten Prozesses eintreten, sondern nur auf die formelle Rechtskraft des Urtheils, wenn sie vom Schuldner bestritten wird. †††) Hat in

*) Ullmer II. 164, vergl. S. 215.

**) Bundesbl. 1868 II. 486.

***) Bundesbl. 1869 I. 988.

†) Ullmer I. 230—232.

††) Vergl ebenda S. 217.

†††) Bundesbl. 1858 I. 265—268. Kaiser schweiz. Staatsrecht I. 191.

einem Kanton die betheiligte Parthei das Recht, vor der Vollziehung des Urtseils noch gehört zu werden, d. h. Einreden gegen die Rechtshraft desselben anzubringen, so darf dieses Recht nicht dahin ausgedehnt werden, dass sie durch Entfernung oder auf andere Weise die Vollziehung verhindern kann.*) Dem verurtheilten Schuldner muss es zwar freistehen, Einreden zu erheben, welche auch einem rechtskräftigen Urtheile gegenüber zulässig sind und mit demselben in nothwendigem Zusammenhange stehen, z. B. wegen geleisteter Abschlagszahlungen; dagegen ist es durchaus unzulässig, bei Anlass der Vollziehung eines rechtskräftigen Urtheils durch Widerklagen für illiquide Forderungen dessen Bestimmungen unwirksam zu machen.**) Ebenso läuft es dem Art. 61 zuwider, wenn in einem Kanton ein Urtheil ausgefällt wird, welches die in einem andern Kanton beurtheilte Streitfrage unter den nämlichen Partheien nochmals entscheidet und damit die Wirkung des erstern Urtheils gänzlich aufhebt; in einem solchen Falle kann das zweite Urtheil bundesrechtlich nicht anerkannt werden.***) Dieser Grundsatz wurde auch in dem vielbesprochnen, durch zufällige Umstände etwas komplizirt gewordnen Rekursfalle Guex-Perey, welcher die Bundesversammlung lange Jahre hindurch beschäftigte, schliesslich anerkannt. Die nationalräthliche Kommission spricht sich darüber in ihrem Berichte vom 17. Juli 1867 folgendermassen aus: »Wenn das Urtheil des Bezirksgerichts Cossonay (Kanton Waadt) rechtskräftig ist, so muss jedes spätere Urtheil jedes andern schweizerischen Gerichts über die gleiche Sache als ungültig erklärt werden. Dadurch, dass durch die Zürcher Gerichte die Rechtskraft des waadtländischen Urtheils nicht anerkannt, sondern ein demselben geradezu entgegenstehendes Urtheil erlassen worden ist, haben sie der Vollziehung des rechtskräftigen Urtheils ein Hinderniss entgegengestellt. Dieses verstösst sich aber eben gegen den Art. 49 (61) der Bundsverfassung, wesshalb der dagegen erhobene Rekurs als begründet erklärt werden muss. Waren die Zürcher Behörden — abgesehen von der Rechtskraft des waadtländischen Urtheils — in der Hauptsache sonst auch ebenfalls kompetent, so mussten sie die Priorität des waadtländischen Urtheils in glei-

*) Ullmer I. 226.
**) Bundesbl. 1868 II. 487.
***) Bundesbl. 1857 I. 229—231. Ullmer I. 249—251.

cher Sache respektiren, da die Bundesverfassung eben gerade das gleichzeitige Nebeneinanderbestehen widersprechender Civilurtheile verschiedener Kantonalgerichte verhindern will.« *)

Gegenstand der Vollziehung können nur die ganz liquiden Bestimmungen eines Urtheils sein. Wenn also z. B. ein Urtheil, welches den Beklagten zur Bezahlung einer Summe verurtheilt, dabei von Zinsen schweigt und aus den Gesetzen des betreffenden Kantons nicht klar hervorgeht, ob die Zinspflicht von selbst folge, so ist in Bezug auf Zinse dem kläger'schen Exekutionsgesuche nicht zu entsprechen. **) Wenn über den Sinn und die Tragweite eines Urtheiles die Partheien nicht einig gehen, so kann die Behörde, welche um Vollziehung angegangen wird, verlangen, dass vorerst eine Erläuterung desselben beim erkennenden Gerichte nachgesucht werde, ehe sie zur Exekution Hand bieten müsse. ***)

Das Bundesgericht, an welches nun die Handhabung des Art. 61 übergegangen ist, hatte sich bereits in den ersten Monaten seiner neuen Wirksamkeit mit einem Falle zu beschäftigen, in welchem das zürcherische Obergericht eine Rechtsöffnung im Betreibungsverfahren verweigert hatte, welche, gestützt auf ein im Kanton Genf erlassnes Civilurtheil, von ihm verlangt wurde. Da dieser Entscheid im summarischen Prozesswege erfolgt und die Anstellung der actio judicati auf dem ordentlichen Rechtswege dadurch keineswegs ausgeschlossen war, so wurde die dagegen erhobene Beschwerde um so eher abgewiesen, als die Frage der Zuständigkeit des genfer'schen Gerichtes, somit die Rechtskraft des Urtheils keineswegs als liquid erschien. Die behauptete Zuständigkeit konnte sich nämlich, da der verurtheilte Beklagte seinen Wohnsitz in Zürich hat, nur darauf gründen, dass derselbe sich freiwillig der genfer'schen Gerichtsbarkeit unterworfen habe, was aber von dem Beklagten bestritten wurde und aus den Akten nicht genügend erhellte. Der Entscheid über die Vollziehbarkeit des Urtheils wurde daher in erster Linie den zürcher'schen Gerichten überlassen, sofern die Frage auf dem gewöhnlichen Prozesswege ihnen vorgelegt würde. †)

*) Bundesbl. 1867 II. 506.
**) Ullmer I. 236.
***) Bundesbl. 1871 II 394.
†) Zeitschr. für schweiz. Gesetzgeb. u. Rechtspflege I. 56 ff.

Viertes Kapitel.

Garantirte Rechte der Schweizerbürger.

§ 1. Gleichheit vor dem Gesetze.

Der dritte Bundeszweck, den Art. 2 unsrer Bundesverfassung anführt, heisst: »Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen.« Handelte es sich bei den ersten beiden Zwecken theils um die Verhältnisse der Schweiz zum Auslande, theils um die Handhabung der innern Rechtsordnung im Allgemeinen, so gehen wir nunmehr über zu den individuellen Rechten der Schweizerbürger, welche der Bundesstaat — hierin wesentlich vom Staatenbunde sich unterscheidend — unter seinen Schutz genommen hat.

Der Grundsatz der allgemeinen politischen Rechtsgleichheit, gegenüber den Herrscherrechten, welche früher Städte und Länder der Eidgenossenschaft über kleinere Städte und Landschaften ausübten, ist in der Schweiz eine Errungenschaft der Revolution von 1798. Die Vermittlungsakte bestätigte sie in Art. 3 mit den Worten: »*Il n'y a plus en Suisse, ni pays sujets, ni privilèges de lieux, de naissance, de personnes ou de familles.*« Die Restauration von 1814 konnte zwar die alten, durch die Revolution für immer beseitigten Verhältnisse keineswegs mehr vollständig in's Leben zurückrufen, aber sie versuchte doch sich denselben wieder anzunähern, indem sie in den Städtekantonen den Hauptstädten und zum Theil selbst den patrizischen Familien in denselben wieder mancherlei politische Vorrechte einräumte. Der Bundesvertrag erhielt daher in Art. 7 die nachfolgende Fassung, welche von der Präcision der Vermittlungsakte wesentlich abwich: »Die Eidgenossenschaft huldiget dem Grundsatz, dass, sowie es, nach Anerkennung der XXII Kantone, keine Unterthanenlande mehr in der Schweiz giebt, so könne auch der Genuss der politischen Rechte nie das ausschliessliche Privilegium einer Klasse der Kantonsbürger sein.« Die Reformbewegung von 1830 brachte in den meisten Kantonen den Grundsatz der politischen Gleichberechtigung aller Bürger zur anerkannten Geltung und die Bundesentwürfe von 1832 und 1833 (letzterer in sehr präciser Weise) forderten dieselbe, wie wir oben gesehen haben, als Bedingung für die Garantie der Kantonsverfassungen. Die

Bundesverfassung von 1848 näherte sich dagegen wieder mehr der Vermittlungsakte, indem sie in Art. 4 den allgemeinen Grundsatz aufstellte, welcher mit den gleichen Worten in die Verfassung von 1874 übergegangen ist:

»*Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich. Es giebt in der Schweiz keine Unterthanenverhältnisse, keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familien oder Personen.*«

Bei der Berathung dieses Artikels in der Tagsatzung wollte die Gesandtschaft von Solothurn den letzten Theil desselben dahin modifiziren, dass nur in Bezug auf die Ausübung politischer Rechte keine Vorrechte des Ortes, der Geburt u. s. w. stattfinden dürfen. Dieser Antrag blieb mit bloss 1 ½ Stimmen in Minderheit und es hat somit die Tagsatzung auf unzweideutige Weise den Art. 4 in dem Sinne interpretirt, dass er sich nicht bloss auf politische Rechte bezieht, sondern, wie schon aus dem Wortlaute sich ergiebt, auch verlangt, dass in der ganzen Gesetzgebung der Eidgenossenschaft und der Kantone keine Vorrechte zu Gunsten einzelner Staatsbürger statuirt werden sollen. Die Aufzählung der Vorrechte in Art. 4 ist jedenfalls nicht erschöpfend, sondern es sind nur beispielsweise einige Vorrechte, die früher besonders häufig vorkamen, erwähnt worden. Nach der bisherigen Praxis ist als feststehend zu betrachten, dass Vorrechte des Standes und des Vermögens ebenso unzulässig sind als solche des Ortes und der Familien.

Die politische Gleichberechtigung aller Bürger scheint ein sehr einfacher Begriff zu sein; dessenungeachtet ist sie nicht immer in konsequenter Weise ausgelegt und durchgeführt worden. Die erste Anwendung fand in dieser Richtung der Art. 4 bei der Vorlage der Verfassung von Basel-Stadt, wo die Bundesversammlung es unzulässig fand, dass dieselbe den Stand der Dienstboten vom politischen Stimmrechte ausschloss, und daher dieser Bestimmung die eidgenössische Garantie verweigerte. Ebenso fand die Bundesversammlung eine Verletzung der durch Art. 4 garantirten Rechtsgleichheit in den Bestimmungen der Luzerner Verfassung, welche die Fähigkeit zur Bekleidung gewisser Aemter und die Stimmfähigkeit in den Versammlungen der politischen Gemeinden vom Besitze eines bestimmten Vermögens abhängig machte. Auch diese Bestimmungen wurden daher von der Gewährleistung

ausgeschlossen und überdiess die Kantone Aargau und Tessin, die in ihren Verfassungen noch ähnliche Artikel hatten, eingeladen, dieselben ausser Wirksamkeit zu setzen.*) Da der Kanton Aargau dieser Einladung keine Folge leistete, so hat der Bundesrath nachher, als ein Rekurrent sich darüber beschwerte, dass seine Wahl zum Mitgliede eines Gemeinderathes wegen mangelhaftem Vermögensausweises kassirt worden sei, diese Schlussnahme der aargauischen Regierung aufgehoben.**) Den bisher aufgezählten, praktisch genommen nicht sehr erheblichen Anwendungen des Art. 4 gegenüber liess es sich dann allerdings kaum rechtfertigen, dass die seit 1848 entstandnen Verfassungen von Luzern, Freiburg, Solothurn und Tessin eine ganze ansehnliche Klasse von Schweizerbürgern, die Geistlichen beider Konfessionen nämlich, von jedem Stimm- und Wahlrechte ausschlossen, und dass die Bundesversammlung diese Ausschlussbestimmungen unter eidgenössische Garantie genommen hat.***) Wir lesen hierüber in dem Berichte einer ständeräthlichen Kommission vom Jahr 1868 folgende Bemerkung: »Ihre Kommission findet, dass der Ausschluss der Geistlichen (nicht bloss von der passiven Wahlfähigkeit, sondern) sogar von dem Stimmrecht in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten, sowie auch bei allfälligen Vetogemeinden u. dgl. mit dem in Art. 4 der Bundesverfassung enthaltenen Grundrechte im Widerspruche stehe und dass, wenn die Bundesversammlung seiner Zeit Bestimmungen der Kantonsverfassungen, welche diesen Ausschluss enthalten, die eidgenössische Garantie ertheilt habe, diess auf willkürlicher, künstlicher Auslegung dieses Artikels der Bundesverfassung und auf ihrer Nachgiebigkeit gegen Wünsche der Kantone beruhe, die glaubten, nur mit diesem abnormen Verbote den Frieden erhalten zu können. Solcher Ausschluss der Geistlichen steht auch im Widerspruche mit Schlussnahmen der gleichen Bundesversammlung, die sie gegenüber den Kantonen Luzern und Basel-Stadt (siehe oben) seiner Zeit bei Genehmigung ihrer Verfassungen fasste.« †) Wir werden indessen sehen, dass das neue Bundesgericht, zwar nicht auf Art. 4 (weil es sich nicht mit der

*) Ullmer I. 39. II. 33—35.

**) Bundesbl. 1868 II. 505—507.

***) Bundesbl. 1855 II. 473. Ullmer I. 35, 38. II. 495.

†) Bundesbl. 1868 III. 298.

Praxis der Bundesversammlung in Widerspruch setzen wollte), aber auf Art. 49 der Bundesverfassung gestützt, den Ausschluss der Geistlichen als unzulässig erklärt hat und dieselben nun ebenfalls stimmberechtigt sind.

Die Frage, ob eine Verletzung des Art. 4 darin liege, wenn in einem Kanton das Repräsentationsverhältniss der Wahlkreise für die gesetzgebende Behörde, beziehungsweise für einen Verfassungsrath nicht ausschliesslich nach der Kopfzahl geordnet sei, wurde von der Bundesversammlung bei Anlass eines Rekurses von 71 Grossrathsmitgliedern des Kantons St. Gallen in verneinendem Sinne entschieden.*) Seither hat indessen der Kanton St. Gallen selbst die angefochtne Verfassungsbestimmung abgeändert, welche jedenfalls mit der demokratischen Richtung unsrer Zeit nicht im Einklange stand.

Wenn schon die Handhabung der politischen Rechtsgleichheit auf Schwierigkeiten stösst, welche in der natürlichen Beschaffenheit politischer Fragen ihren Grund haben, so ist es noch schwieriger, ja beinahe unmöglich, die Rechtsgleichheit in der Gesetzgebung auf eine, gegen jede Einwendung geschützte Weise zu definiren. Der Bundesrath ist in seinen Entscheidungen immer von der Ansicht ausgegangen, dass die Gleichheit vor dem Gesetze nicht in absolutem, sondern nur in relativem Sinne, d. h. unter Voraussetzung völlig gleicher thatsächlicher Verhältnisse gefordert werden könne. Die Bundesversammlung hat dieser Auffassung wiederholt beigepflichtet: so namentlich beim Rekurse des Bezirks Birseck (Basel-Landschaft)**), ferner in demjenigen einer Anzahl Niedergelassener in Glarus***), endlich in demjenigen eines Alois Arnold aus dem Kanton Uri. Hier sprach sich die nationalräthliche Kommission folgendermassen aus†): »Der in Art. 4 ausgesprochne Grundsatz: Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, lässt sich nicht wörtlich in der Allgemeinheit auffassen, dass darin unbedingt eine absolut gleiche Behandlung aller Schweizer zu verstehen sei. Diese Gleichheit ist vielmehr nur eine relative, d. h. eine solche, welche die Gleichheit faktischer Verhältnisse voraus-

*) Bundesbl. 1858 II. 143–156, 515–528, 549–550.

**) Ullmer I. 6–9.

***) Bundesbl. 1866 I. 85, 248

†) Bundesbl. 1872 I. 788, vergl. S. 434.

setzt. Sie verlangt daher wohl, dass alle Schweizer, die unter den Gesetzen des nämlichen Kantons stehen, gleichmässig — nicht der eine so und der andere anders — behandelt werden, schliesst dabei aber nicht aus, dass mit Rücksicht auf die Verschiedenheit der Stellung des Bürgers im Leben für besondere Verhältnisse auch besondere Gesetze bestehen, selbst wenn sich als Ausfluss derselben abweichende materielle Folgen daran knüpfen. Im konkreten Falle wird daher der konstitutionelle Grundsatz der Rechtsgleichheit nicht verletzt, wenn die Gesetzgebung des Kantons Uri mit Bezug auf die Einheirathungsgebühren zwischen den Bräuten in der Weise unterscheidet, dass sie die Schweizerin günstiger stellt als die Ausländerin.« — Gegenüber der hier mitgetheilten Anschauungsweise der Bundesbehörden hat nun freilich Rüttimann*) bemerkt: »es gebe nicht Ein Vorrecht, zu dessen Entschuldigung man nicht anführen könne, dass unter gleichen faktischen Voraussetzungen Jedermann desselben theilhaftig sei; die Ausnahme, dass bei ungleichen faktischen Voraussetzungen die Rechtsgleichheit nicht gefordert werden könne, würde also die Regel gänzlich aufheben.« Es muss allerdings zugegeben werden, dass die Interpretation, welche die Bundesbehörden dem Art. 4 gegeben haben, die Tragweite desselben in Bezug auf die bürgerliche Rechtsgleichheit ausserordentlich einschränkt, und dass die Fälle nicht zahlreich sein werden, in denen gesetzliche Bestimmungen der Kantone als mit Art. 4 unvereinbar erklärt werden können. Bis jetzt geschah dieses in einem einzigen Falle, aber gerade dieser Fall zeigt, dass es doch immer Ausnahmsbestimmungen geben kann, welche dem Grundsatze der Rechtsgleichheit unter den Schweizerbürgern auch nach jener beschränkenden Interpretation zuwiderlaufen. Es ist dieses der Fall Dupré, in welchem es sich um die Rechtsbeständigkeit eines Dekretes des freiburgischen Grossen Rathes handelte und das Bundesgericht (dem die Sache von der Bundesversammlung überwiesen wurde) einen Artikel desselben wesentlich aus dem Grunde aufhob, weil dadurch einem einzigen Falliten ein unzulässiges Vorrecht gegenüber allen andern Falliten eingeräumt wurde.**) Rüttimann's eigne Auslegung des Art. 4 geht dahin, dass derselbe sich nur auf die Rechtsfähigkeit

*) Nordamerikanisches Bundesstaatsr. II. 138 - 141.
**) Ullmer I. 371.

beziehe, in dem Sinne nämlich, dass die Menschen von Geburt an gleichmässig befähigt seien, jedes Privatrecht zu erwerben. Diese Auslegung enthält aber ebenfalls eine sehr grosse Beschränkung der Rechtsgleichheit, indem dieselbe auf sehr viele Ungleichheiten in der rechtlichen Stellung der Staatsangehörigen nicht angewendet werden kann, und zugleich muss sie auch wieder sehr wichtige und ungemein elastische Ausnahmen von der Regel zugeben. Rüttimann selbst nämlich behält nicht bloss diejenigen Ungleichheiten im Rechte vor, welche in der Verfassung selbst vorgesehen sind, sondern auch diejenigen, welche »schon vor Einführung der Bundesverfassung bestanden und so sehr dem Rechtsgefühle des Volkes entsprechen, dass über ihre Statthaftigkeit so zu sagen keine Meinungsverschiedenheit obwaltet.« Diese Definition leidet offenbar an einer gewissen Unbestimmtheit; denn es kann z. B. eine Zurücksetzung der Töchter oder der mütterlichen Verwandten im Erbrechte, oder die Handlungsunfähigkeit der Frauenzimmer dem Rechtsgefühle des Volkes in dem betreffenden Kanton vollkommen entsprechen und doch werden in unsrer Zeit die Meinungen darüber, ob solche Ungleichheiten sich prinzipiell rechtfertigen lassen, je länger je mehr getheilt sein. Wenn endlich Rüttimann sich auf den Bericht einer ständeräthlichen Kommission vom 15. Dezember 1864*) beruft, so kann die hier enthaltne Erörterung um so weniger als von der Bundesversammlung adoptirt betrachtet werden, als in dem fraglichen Rekursfalle auch noch andere Motive für die Abweisung sprechen. Es handelte sich nämlich um ein gesetzliches Privilegium der Waadtländer Kantonalbank bezüglich des Pfandrechtes an beweglichen Sachen und da konnte mit Recht gesagt werden, dass der Art. 4 nur den Bürgern Rechtsgleichheit garantire, nicht aber auf die Verhältnisse öffentlicher Anstalten, die bloss vermöge einer juristischen Fiktion als Personen gelten, Anwendung finden könne.

§ 2. Gleichstellung der Schweizerbürger mit den Kantonsbürgern.

Von ungleich grösserm praktischem Belange als der Art. 4 ist der Art. 60 (früher Art. 48) der Bundesverfassung. Es würde dem Wesen eines Bundesstaates durchaus widersprechen, wenn es jeden

*) Bundesbl. 1865 I. 12—14.

Kanton frei stünde, in den Rechtsverhältnissen des täglichen Lebens die Bürger andrer Kantone ungünstiger zu behandeln als die eignen Bürger, wie es vor 1848 in der Schweiz nur zu häufig vorkam. Die Kantone liebten es damals namentlich, das sogenannte Reziprozitätssystem gegen einander anzuwenden, indem sie z. B. im Konkursrechte, im Erbrechte, bei Paternitätsklagen den Bürger oder die Bürgerin eines andern Kantons nach den Gesetzen ihrer Heimath behandelten, sofern diese für sie ungünstiger waren als die eignen Gesetze des Kantons, wo die betreffende Person ihr Recht zu suchen hatte. Das Gegenrecht in diesem Sinne und die Convenienz waren unter der Herrschaft des Bundesvertrages von 1815 eine Art Selbsthülfe in gesetzlicher Form. Mit der Umwandlung der Schweiz in einen Bundesstaat musste dieses System dahinfallen; denn mit der Idee, dass jeder Bürger eines Einzelstaates zugleich Bürger des Gesammtstaates sei, ist es unverträglich, dass er in einem andern Einselstaate als Fremder behandelt werde. Die nordamerikanische Union ist uns auch hierin mit gutem Beispiele vorangegangen, indem sie in ihrer Verfassung (IV. 2. 1) den Grundsatz aufstellte: »Die Bürger eines jedweden Staates sollen zu allen Vorrechten (privileges) und Freiheiten (immunities) der Bürger in den verschiedenen Staaten berechtigt sein.« Die Praxis hat diesen nicht ganz gut redigirten Artikel einfach so ausgelegt, wie wenn er lauten würde: jeder Staat sei schuldig, die Bürger der andern Staaten wie seine eignen Angehörigen zu behandeln.*) Sehr bestimmt lautet der Art. 3 der deutschen Reichsverfassung, welcher sagt: »Für den ganzen Umfang des Reichsgebietes besteht ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, dass der Angehörige eines jeden Staates in jedem andern Staate als Inländer zu behandeln und demgemäss — — zum Genusse aller — bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen, auch in Betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes denselben gleich zu behandeln ist.« Unser Art. 60, wie er im Jahr 1848 auf Grundlage des Entwurfes von 1833 entstanden und sodann schon bei der partiellen Revision von 1866**) abgeändert worden ist, lautet nun folgendermaassen:

*) Rüttimann II. 123.
**) Amtl. Samml. VIII. 750—752.

»*Sämmtliche Kantone sind verpflichtet, alle Schweizerbürger in der Gesetzgebung sowohl als im gerichtlichen Verfahren den Bürgern des eignen Kantons gleich zu halten.*«

Was die bisherige Auslegung des Art. 60 in der Praxis der Bundesbehörden betrifft, so werden wir zuerst die Rechtsverhältnisse anführen, auf welche er anwendbar, nachher diejenigen, auf welche er nicht anwendbar gefunden worden ist.

Die erste Anwendung fand diese Bundesvorschrift auf die *Einzugstaxen* von Schweizerinnen, welche in einen andern Kanton einheirathen. Da nun solche Gebühren, wie auch Cautionen und Vermögensausweise von Bräuten durch Art. 54 der neuen Bundesverfassung überhaupt ausgeschlossen sind, so wäre es überflüssig, wenn wir uns bei diesem Punkte länger aufhalten wollten.

Ferner stellte der Bundesrath bereits im Jahr 1851 die Rechtsregel auf, dass bei *Paternitätsklagen* gegen Kantonsbürger Klägerinnen aus andern Kantonen den eignen Bürgerinnen völlig gleich zu halten seien, ohne Rücksicht darauf, ob die Gesetzgebung ihres Heimathkantons mit derjenigen des Kantons, in welchem sie Klage führen müssen, übereinstimme oder nicht. Dieser Entscheid wurde folgendermassen begründet:

»Die neue Bundesverfassung konnte und wollte nicht eine einheitliche schweizerische Gesetzgebung einführen, sondern liess unter Aufstellung einiger weniger Grundsätze im Uebrigen die kantonalen Gesetzgebungen als selbstständig fortbestehen (Art. 3). Dagegen stellte sie mit unzweideutigen Worten im Art. 48 die schöne Idee auf, dass, wenn auch nicht ein und dasselbe Recht in der ganzen Schweiz gelte, doch wenigstens alle Schweizer in jedem Kanton nach dem gleichen Rechte wie die Bürger dieses Kantons behandelt werden sollen. Dieser Artikel soll nun den mächtigsten Hebel des nationalen Bewusstseins bilden, die Behörden sollen in den vor ihnen auftretenden Partheien nicht Bürger dieses oder jenes Kantons, sondern nur Schweizer erblicken. Mit dem Buchstaben sowohl als mit dem Sinn und Zweck dieses Artikels ist es daher unvereinbar, ganz verschiednes Recht auf Jemanden anzuwenden, je nachdem er diesem oder jenem Kantone angehört. Dieses sogenannte Gegenrecht und die Convenienz waren früher eine Art gesetzlicher Selbsthülfe, womit die Kantone sich jahrelang plagten, um einander wo möglich zu zwingen, gewisse Grundsätze der eignen Gesetzgebung

anzunehmen, und nicht selten wurde dadurch das gute Einvernehmen der Kantone in bedenklicher Weise gestört. Diesem Zustande sollte der Art. 48 ein Ende machen und es geschah in einer Weise, die keinen Zweifel übrig lässt.«

Gegenüber den luzernischen Gerichten, welche sich vorzüglich auf den Standpunkt gestellt hatten, dass die kantonalen Gesetze in Kraft verbleiben, bis sie von den kantonalen Behörden abgeändert werden, machte der Bundesrath, unter Berufung auf Art. 4 der damaligen Uebergangsbestimmungen, die Ansicht geltend, dass die in der Bundesverfassung enthaltnen Grundsätze mit dem Zeitpunkte ihrer Einführung allgemein verbindlich geworden seien.*) Mit dieser Anschauungsweise des Bundesrathes erklärte sich die Bundesversammlung bei Anlass eines Rekurses, welcher im Paternitätsfalle der von den Gerichten des Kantons Zürich abgewiesnen Brigitta von Arx an sie ergriffen wurde, im Juli 1854 vollkommen einverstanden. — Der Bundesrath ging dann im Jahre 1863 noch einen Schritt weiter und erklärte ein neues Paternitätsgesetz des Kantons Luzern mit Art. 48 (dem nunmehrigen Art. 60) unvereinbar, obschon es nicht gerade der Buchstabe, sondern der Geist, d. h. die Absicht des Gesetzes war, welcher dem in der Bundesverfassung aufgestellten Prinzip zuwiderlief. Das Gesetz hatte nämlich die Zulässigkeit einer Vaterschaftsklage von folgenden zwei Bedingungen abhängig gemacht: a) dass die Schwängerung im Kanton erfolgt war, b) dass die Klägerin während der zwei Monate, welche der Niederkunft unmittelbar vorangingen, ihren gesetzlichen Aufenthalt im Kanton hatte. Der Bundesrath fand mit gutem Grunde, dass durch diese Bestimmungen die geschwächte Schweizerbürgerin thatsächlich in eine schlechtere Rechtsstellung versetzt werde, als die im gleichen Falle sich befindende luzernische Kantonsbürgerin, — dass sich also eine derartige Beschränkung der Vaterschaftsklage von ausser dem Kanton wohnenden Weibspersonen als eine künstliche Gesetzesumgehung qualifizire, welche im Staatsrechte noch weniger als im Privatrechte gestattet werden könne.**) — Ferner hat der Bundesrath im Jahre 1869 ein Urtheil des aargauischen Obergerichtes aufgehoben, welches einer Paternitäts-

*) Bundesbl. 1851 I. 397—403, vgl. 1862 II. 264—265. Ullmer I. 202—207. II. 140—141.

**) Ullmer II. 141—144.

klägerin aus dem Kanton Zug den von ihr geforderten Beitrag an das Armengut ihrer Heimathgemeinde lediglich aus dem Grunde nicht zuerkannte, weil der Kanton Zug in dieser Beziehung kein Gegenrecht halte. Die Motivirung dieses Entscheides drückt sich folgendermassen aus: »Der Art. 48 (nunmehr 60) der Bundesverfassung verlangt ausdrücklich, dass die Bürger eines andern Kantons nach dem gleichen kantonalen Gesetze und nicht desshalb anders behandelt werden, weil in ihrem Heimathkanton die Gesetzgebung oder Praxis eine abweichende Entscheidung eines Spezialfalles zur Folge hätte. Die Bundesbehörden haben seit dem Bestande der Bundesverfassung konsequent darauf gehalten, dass die schöne Errungenschaft der gleichen Behandlung der Schweizerbürger in Rechtssachen zur Wahrheit werde, und dass die frühern gegenseitigen Plackereien mit dem sogenannten Gegenrecht aufhören. Es kann daher nicht mehr darauf ankommen, ob der betreffende Fall in den andern Kantonen so oder anders entschieden werden müsste, sondern die Bürger anderer Kantone sollen in Rechtssachen einfach nach den nämlichen Gesetzen und in gleicher Weise behandelt werden, wie die eigenen Bürger.« *) Endlich musste der Bundesrath noch im Jahr 1872 ein freiburgisches Urtheil kassiren, welches eine Paternitätsklägerin aus dem Kanton Waadt aus dem Grunde abwies, weil sie kein gesetzliches Domizil im Kanton habe, — ein Grund, der bei einer Freiburgerin niemals zutreffen kann, weil, wenn sie ausser dem Kanton wohnt, der Heimathort als ihr rechtliches Domizil betrachtet wird. **)

Was die Rechtsstellung der Ehefrauen betrifft, so ist in manchen Kantonen gesetzlich vorgeschrieben, dass sie für einzelne Rechtsgeschäfte, z. B. für Verpfändung von Grundstücken, der Mitwirkung eines ausserordentlichen Beistandes bedürfen. Im Konkurse des in Basel niedergelassenen Jakob Wenger aus dem Kanton Bern machte nun der Vogt seiner Ehefrau, Katharina geb. Gäbele, geltend, dass eine von letzterer ohne die gesetzliche Beistandschaft bewerkstelligte Verpfändung ungültig sei; die Gerichte von Basel-Stadt hingegen verwarfen diese Rechtsbehauptung, weil zur Zeit der Ausfertigung des Aktes gesetzlich nicht festgestellt gewesen

*) Bundesbl. 1870 II. 128—129.

**) Bundesbl. 1873 II. 32.

sei, dass fremde Ehefrauen bei Verpfändung ihres Eigenthums eines Beistandes bedürfen, und Kläger auch nicht dargethan. dass die Verpfänderin nach ihrem heimathlichen Rechte eines solchen bedurft habe. Der Bundesrath hob dieses Urtheil auf, weil aus den Erwägungen desselben hervorgehe, dass die Gerichte nur darum so geurtheilt haben, weil Frau Wenger nicht Angehörige von Basel-Stadt war, und dass anders wäre entschieden worden, wenn eine Kantonsangehörige am Recht gestanden wäre; dieses verstosse sich aber gegen Sinn und Zweck des Art. 48 (60) nach welchem es nicht zulässig sei, ganz verschiednes Recht auf Jemanden anzuwenden, je nachdem er diesem oder jenem Kanton angehöre. Dieser Entscheid des Bundesrathes wurde nicht weiter gezogen; die Bundesversammlung hat dagegen einen spätern Rekurs in der nämlichen Angelegenheit abgewiesen, bei welchem die zu beantwortende Rechtsfrage sich jedoch wesentlich anders darstellte.*) Uns scheinen die angeführten Motive nicht ganz im Einklange zu stehen mit der unten zu erwähnenden Entscheidung im Falle Lauterbacher; hätten die Basler Gerichte auf Frau Wenger einfach das Recht ihres Heimathkantons angewendet und wäre diese Anwendung in der Gesetzgebung beider Kantone begründet gewesen, so hätte sich das Urtheil wohl mit Grund nicht anfechten lassen.

Mit Bezug auf das Erbrecht suchte der Kanton Uri noch in einem Gesetze von 1856 den Grundsatz des Gegenrechtes festzuhalten und gestützt auf dasselbe, wiesen die dortigen Gerichte Erbsansprecher aus dem Kanton Unterwalden aus dem Grunde ab, weil ihre heimathliche Gesetzgebung Seitenverwandte von demjenigen Grade, in welchem sie sich befanden, neben nähern Verwandten nicht zur Erbschaft zulasse. Diese gerichtlichen Urtheile wurden vom Bundesrathe als dem Art. 48 widersprechend aufgehoben. Aus der Motivirung seines Beschlusses heben wir folgende Sätze hervor: »Die gleiche Behandlung der Schweizerbürger in Rechtssachen kann unmöglich dahin verstanden werden, dass das gleiche kantonale Recht nur dann auf sie angewendet werden müsse, wenn in ihrem Heimathkanton im gegebenen Spezialfalle das gleiche materielle Recht (z. B. das Eintrittsrecht bei gewissen Verwandtschaftsgraden) gelte, weil bei einer solchen Auslegung eine gleiche Behandlung wegen der

*) Bundesbl. 1865 III. 13–25, 476–480.

Verschiedenheit der kantonalen Civilgesetzgebungen, die der Bund nicht aufhob, gar nicht gedenkbar wäre. Die Bestimmung des Art. 48 geht vielmehr umgekehrt dahin, die Bürger anderer Kantone sollen in Rechtssachen nach dem nämlichen Gesetze behandelt werden wie die eignen Bürger, gleichviel ob der betreffende Fall in jenen andern Kantonen nach den dortigen Gesetzen so oder anders entschieden werden müsste. Diese Bestimmung kommt den Urnerbürgern in allen andern Kantonen auch zu gut und kann ihnen in vielen Fällen eben so vortheilhaft sein wie sie im vorliegenden Falle der betreffenden urner'schen Prozesspartheí zufällig nachtheilig ist.« Die Bundesversammlung, an welche dieser Entscheid rekurrirt wurde, hat die Anschauungsweise des Bundesrathes ausdrücklich gebilligt.*)

Gegenüber dem Kanton Graubünden hat der Bundesrath den Grundsatz aufgestellt, dass auch im Jagdrechte die niedergelassenen Schweizerbürger den eigenen Kantonsbürgern gleichzustellen seien. Es ergab sich aus den thatsächlichen Verhältnissen, dass dort das Jagdrecht weder als ein dem Staate vorbehaltenes Regal noch als ein ökonomisches Privatrecht der Gemeinden erscheine. Der Bundesrath fand daher, es falle dasselbe unter die Erwerbsarten des allgemeinen Civilrechtes, nach dessen Grundsätzen die Occupation herrenloser Sachen erlaubt sei, soweit nicht dieses Civilrecht besondere Beschränkungen aufstellt. »Solche Beschränkungen der bürgerlichen Rechte können aber in der Schweiz nach Art. 48 der Bundesverfassung nicht zum Nachtheil der Niedergelassenen und zum Privilegium der Bürger aufgestellt werden. Angenommen z. B., das Gesetz eines Kantons würde bestimmen, ein aufgefundener Schatz gehöre zur Hälfte dem Grundeigenthümer und zur Hälfte dem Finder, so dürfte diesem Gesetze nicht die Beschränkung beigefügt werden, die Hälfte gehöre dem Finder nur dann, wenn er ein Bürger, nicht aber, wenn er ein Niedergelassener sei.« **)

Auch im Strafrechte muss der Art. 60 in dem Sinne seine Anwendung finden, dass Schweizerbürger andrer Kantone nicht wegen des nämlichen Vergehens anders bestraft werden dürfen als Kantonsbürger. Der Bundesrath erklärte daher ein Gesetz des Kantons St. Gallen, nach welchem gegen Nichtkantonsbürger, die

*) Bundesbl. 1858 I. 1—4, 263—265.
**) Bundesbl. 1854 II. 85—87.

weniger als zwei Jahre Zuchthaus verwirkt haben, körperliche Züchtigung, verbunden mit Kantonsverweisung, angewendet werden solle, für unzulässig. In einem Rekursfalle aus dem Kanton Freiburg aber sprach er sich folgendermassen aus: »Art. 48 (60) der Bundesverfassung, der sämmtliche Kantone verpflichtet, alle Schweizerbürger ... in der Gesetzgebung sowohl als im gerichtlichen Verfahren den Bürgern des eignen Kantons gleichzuhalten, lässt eine verschiedene Behandlung nach der Kantonsangehörigkeit nicht zu. Wenn aber die Gesetzgebung für den Kantonsbürger wie für Schweizer eines andern Kantons die gleiche sein soll, so ist kein Grund vorhanden, diese Vorschrift nicht auch auf die Bestimmungen des Strafrechts auszudehnen. Zur Beantwortung der Frage, ob das angegriffene Strafurtheil bestehen könne oder nicht, ist daher zu untersuchen, ob für die gleichen Vergehen freiburgische Angehörige auch von der nämlichen Strafe hätten betroffen werden können. Zwar kennt das freiburgische Strafgesetz die Landesverweisung bei einigen Vergehen als Strafart, die auf jeden Uebertreter des Gesetzes Anwendung finden kann oder muss;*) allein die Vergehen der geringfügigen Misshandlung und Beleidigung, deren die Beklagten schuldig gefunden worden sind, gehören nicht dahin. Vielmehr sind diese Vergehen nur mit Geld und Freiheitsstrafe bedroht, und wenn dessenungeachtet gegen die Rekurrenten Verweisung aus dem Kanton ausgesprochen wurde, so konnte dieses nur in Anwendung des Art. 292 des freiburgischen Strafgesetzes geschehen, das den Richter ermächtigt, bei Kantonsfremden die verwirkte Strafe ganz oder theilweise in Verweisung umzuwandeln, oder diese Strafart noch zu der ordentlichen Strafe hinzuzufügen, wodurch zwischen Freiburgern und Nichtfreiburgern eine unzulässige Ungleichheit entsteht. — Da demnach der von den Gerichten angewendete Art. 292 des freiburgischen Strafgesetzes durch Art. 48 (60) der Bundesverfassung seine Gültigkeit verlor, so sind die darauf gegründeten Urtheile nichtig.« Den nämlichen Rechtsstandpunkt hielt der Bundesrath fest, indem er ein, auf ähnlichen Gesetzbestimmungen beruhendes Strafurtheil des Obergerichts von Luzern kassirte, und als nachher die dortige Regierung gegen diesen Ent-

*) Nach Art. 44 der Bundesverfassung von 1874 ist nun die Landesverweisung auch gegenüber den Angehörigen des eignen Kantons unzulässig.

scheid Beschwerde führte, pflichtete die Bundesversammlung seiner Anschauungsweise vollkommen bei. Als dann der Kanton Luzern im Jahr 1860 sein Strafgesetzbuch einer Revision unterzog, beanstandete der Bundsrath wieder die in § 16 des neuen Gesetzes enthaltene Bestimmung: »Die Verweisung darf nur gegen Kantonsfremde ausgesprochen werden.« Er fand dieselbe dem Art. 48 (60) widerstreitend, weil sie eine Ungleichheit statuire zwischen Angehörigen des Kantons Luzern und denjenigen andrer Kantone, indem letztere zur Landesverweisung verurtheilt werden können, erstere dagegen nicht. Ebenso fand der Bundesrath einen offenbaren Widerspruch mit Art. 48 (60) in § 82 des Gesetzes, welcher vorschrieb: »Bei Nichtkantonsbürgern — kann die verwirkte Ketten- oder Zuchthausstrafe nach richterlichem Ermessen ganz oder zum Theil in Landesverweisung in Verbindung mit körperlicher Züchtigung oder Einsperrung umgewandelt werden.» Die Regierung von Luzern wurde daher eingeladen, fürzusorgen, dass die angefochtnen Bestimmungen abgeändert und bis zu erfolgter Abänderung ausser Vollzug gesetzt werden.*)

Gehen wir nun über zu den Bestimmungen kantonaler Gesetze, welche nach den Entscheidungen des Bundesrathes den Art. 60 nicht widersprechen und daher zulässig sind, so müssen wir zuerst diejenigen erwähnen, welche, anstatt Kantonsbürger und Nichtkantonsbürger einander gegenüberzustellen, zwischen den Einwohnern eines Kantons und allen auswärts Wohnenden, mit Einschluss der in diesem Falle sich befindenden Kantonsbürger, einen durch innere Gründe gerechtfertigten**) Unterschied machen. Dahin gehören die Bestimmungen über Prozesskautionen von kantonsfremden Klägern, sofern darunter alle diejenigen verstanden werden, welche ausser dem Kanton wohnen.***)

*) Ullmer I. 210—213 II. 147—149.

**) Wir fügen diese Worte absichtlich bei, weil es nur zu wahr ist, was Rüttimann a. a. O. S. 126 sagt: »Es ist klar, dass die Kantone diese Fakultät missbrauchen und dadurch die Wohlthat des Art. 48 (60) abschwächen können, denn die Mehrheit der Bürger hat auch ihren Wohnsitz im Kanton, und es ist meistens nur eine verhältnissmässig kleine Anzahl von Bürgern, die zufällig unter der Begünstigung der Kantonseinwohner leiden, weil sie auswärts niedergelassen sind.« Dass blosse Umgehungen des Art. 60 nicht geduldet werden können, zeigt der Entscheid in Sache des Luzerner Paternitätsgesetzes —

***) Bundesbl. 1853 II. 574. 1854 II. 65.

Ferner gehört dahin das freiburgische Betreibungsgesetz, welches vorschreibt, dass nur ein im Kanton domizilirter Gläubiger berechtigt sei, für seine Forderung die Betreibung selbst anzuheben und durchzuführen; der Bundesrath bemerkte hierüber: »Sobald der Freiburger, wenn er ausser dem Heimathkanton wohnt, nicht anders behandelt wird, als der ebenfalls nicht im Kanton Freiburg wohnende Schweizerbürger eines andern Kantons, so kann im Sinne der Bundesverfassung weder von einer Ungleichheit vor dem Gesetze, noch von einer unzulässigen Gesetzgebung bezüglich des gerichtlichen Verfahrens die Rede sein.« *) Endlich ist dahin zu rechnen die Bestimmung des St. Gallischen Steuergesetzes, welches bloss die ausser dem Kanton wohnenden Grundeigenthümer zur Besteurung der Liegenschaften in ihrem vollen Werthe verpflichtet, während die im Kanton wohnenden Eigenthümer die darauf haftenden Kapitalschulden in Abzug bringen können. Der Bundesrath fand hierin keinen Widerspruch mit Art. 48 (60) »weil das fragliche Gesetz den St. Gallischen Bürgern gegenüber andern Schweizerbürgern keinen Vorzug einräumt, da die erstern, wenn sie in gleicher Lage sind wie der Rekurrent, d. h. ebenfalls ausser dem Kanton wohnen, die im Kanton befindlichen Liegenschaften auch ohne Abzug der Pfandschulden versteuern müssen.« **)

In einem Spezialfalle aus dem Kanton Freiburg (Rekurs Lauterbacher) wurde sodann die Frage aufgeworfen, ob es dem Art. 60 widerstreite, wenn die Gerichte eines Kantons auf die güterrechtlichen Verhältnisse eines daselbst niedergelassnen Ehepaares die Gesetzgebung seines Heimathkantons anwenden. Der Bundesrath verneinte diese Frage, »weil die Anwendung des heimathlichen Gesetzes in Statusfragen einer in der Schweiz ziemlich allgemein anerkannten Regel entspricht, ***) und wenn die freiburgischen Gesetze diesen selbst durch Konkordate vielfach bestätigten Grundsatz gesetzlich als rechtsgültige Norm aufstellen und der dortige Richter denselben in allen Fällen, wo er zur Ausübung der Jurisdiktion über Bürger andrer Kantone kompetent ist, zur Basis seiner Rechtsprechung nimmt, so kann von einer unzulässigen Anwendung von Ausnahmsgesetzen nicht die Rede sein.

*) Bundesbl. 1866 I 440.

**) Ullmer I. 213. II. 9. Bundesbl. 1872 I. 69 ff, 425.

***) Vergl oben S. 280.

Eine andere Frage ist aber, ob Vermögensrechte, wohin auch die Güterrechte der Ehegatten gezählt werden, zu den Statusverhältnissen gehören, was bezweifelt werden mag. Der Bundesrath hat aber nicht zu untersuchen, ob der an sich kompetente Richter die Bestimmung des freiburgischen Gesetzes richtig aufgefasst oder ob er unrichtig geurtheilt habe, ... da er .... immer nur dann einschreiten kann, wenn kantonale Urtheile im Widerspruche mit Bundesvorschriften stehen.« *) So richtig diese Entscheidung vom Standpunkte des Art. 60 aus ist, so hätte doch vielleicht im Spezialfalle, da der Ehemann Lauterbacher sich im Konkurse befand, das Urtheil des freiburgischen Appellationsgerichtes mit besserm Grunde vom Standpunkte des konkursrechtlichen Konkordates aus angefochten werden können. Wir werden nämlich im zweiten Theile dieses Werkes sehen, dass der Bundesrath in einem Konflikte zwischen Zürich und Aargau sich für die Anwendbarkeit jenes Konkordates auch für die vermögensrechtliche Stellung der Ehefrau ausgesprochen hat.

Endlich ist hier noch auf die Verschiedenheit der Verhältnisse hinzuweisen, welche z. B. eine ungleichartige Behandlung der im Kanton und der auswärts wohnenden Grundeigenthümer im Gemeindesteuerwesen rechtfertigen können. So bemerkte eine ständeräthliche Kommission über das St. Gallische Steuergesetz: »Der Art. 48 (60) hat nicht den Sinn, dass gar kein Unterschied zwischen den im Kanton wohnhaften Schweizerbürgern und den auswärtigen Eigenthümern von Liegenschaften gemacht werden dürfe. Modifikationen, die durch den Wohnsitz sachlich gerechtfertigt sind, sollen durch den Art. 48 nicht unbedingt ausgeschlossen sein. Wenn z. B. die St. Gallische Gesetzgebung den Kantonseinwohner am Wohnorte für Vermögen und Erwerb und für die Hälfte des Werthes des in einer andern Gemeinde gelegenen Grundbesitzes und

*) Bundesbl. 1871 II. 363. Vergl. Rüttimann a. a. O. S. 125: »Nach der Anschauung, welche dem privatrechtlichen Gesetzbuche des Kantons Zürich zu Grunde liegt, stehen die Familienverhältnisse der Kantonsbürger, wo dieselben auch immer wohnen mögen, unter dem zürcherischen Rechte. Konsequenter Weise werden dann auch die Familienverhältnisse von Fremden, welche im Kanton wohnen, nach dem Rechte ihrer Heimath beurtheilt, wenn das Recht des Staates, dem sie angehören, dieses vorschreibt. In einem solchen freundlichen Entgegenkommen kann natürlich keine Verletzung des Art. 48 (60) der Bundesverf. gefunden werden.«

sodann für die andere Hälfte des Grundbesitzes in der Gemeinde der gelegnen Sache besteuert, so ist es keine Verletzung des Art. 48 der Bundesverfassung, wenn der auswärts wohnende Grundbesitzer dagegen für den ganzen Werth des Liegenschaftsvermögens am Orte der gelegnen Sache in Besteurung gezogen wird. Im Gesammteffekt ist vielmehr gerade dadurch die Rechtsgleichheit erst hergestellt.» *) In ähnlicher Weise sprach sich eine nationalräthliche Kommission über das Luzernische Steuergesetz aus, nach welchem der Grundbesitz von ausser dem Kanton wohnenden Eigenthümern armensteuerpflichtig ist am Orte der gelegnen Sache, während der im Kanton wohnende Luzerner die Armensteuer von seinem ganzen Vermögen immer nur an die Heimathgemeinde zu entrichten hat. »Die Rechtsgleichheit«, sagt der Bericht, »ist ein richtiges und gesundes Prinzip für gleiche Verhältnisse: wo die faktischen Voraussetzungen des Falles die gleichen sind, da sollen auch die daran geknüpften Rechtsfolgen für Kantons- und Schweizerbürger die gleichen sein. Keineswegs aber liegt es im Gleichheitsprinzip, dass auch an sich ungleiche Verhältnisse nach der gleichen Norm zu behandeln seien: das wäre nicht mehr blosse Gleichheit des Rechts, sondern Aufhebung aller individuellen Unterschiede. — Ungleich bleiben sich aber immerhin die Verhältnisse zwischen dem Kantonsbürger einerseits und dem Schweizerbürger anderseits, insofern als jener innerhalb des Kantons auch noch ein örtliches Heimathrecht hat, dieser aber nicht, jener also faktisch in der Lage ist, seiner ganzen Steuerpflicht (einschliesslich des Grundeigenthums) an seinem Heimathort Genüge zu leisten, während man dem Schweizerbürger gegenüber nur die Wahl hat, ihn da zu besteuren, wo das liegenschaftliche Steuerobjekt gelegen ist, oder ihn ganz leer ausgehen zu lassen. Diese Verschiedenheit in der faktischen Stellung eines Kantons- und eines Schweizerbürgers kann und darf in der kantonalen Steuergesetzgebung beachtet werden, ohne dass sich daraus auch ohne weiters eine bundeswidrige Rechtsungleichheit ergäbe.« **)

*) Bundesbl. 1865 IV. 60.
**) Bundesbl. 1871 I. 495.

§ 3. Freie Niederlassung und Aufenthalt; Rechtsstellung der Niedergelassnen und Aufenthalter.

Während in frühern Jahrhunderten der Bürger oder Angehörige eines Kantons, welcher in einen andern Kanton übersiedelte, hier in jeder Beziehung als ein Fremder behandelt wurde und mannigfache Zurücksetzungen gegenüber den Einheimischen sich gefallen lassen musste, führte dagegen die Helvetik ein allgemeines schweizerisches Staatsbürgerrecht ein. Die Vermittlungsakte, welche auch hierin einer wahrhaft freisinnigen Anschauungsweise huldigte, suchte, indem sie zum Föderalismus zurückkehrte, von dem Schweizerbürgerrechte noch so viel als möglich zu retten; sie anerkannte dem Grundsatze nach nicht bloss die volle Niederlassungsfreiheit, sondern auch das politische Stimmrecht im Niederlassungskanton. Art. 4 derselben drückt sich folgendermassen aus:

»*Chaque citoyen suisse a la faculté de transporter son domicile dans un autre canton, et d'y exercer librement son industrie: il acquiert les droits politiques conformément à la loi du canton où il s'établit; mais il ne peut jouir à la fois des droits politiques dans deux cantons.*«

An der Tagsatzung, welche diese Verfassungsbestimmung näher auszuführen hatte, gab sich indessen, wie wir bereits in der geschichtlichen Einleitung andeuteten, wieder ein engherzigerer Geist kund. Zwar genügte die Vorweisung eines gehörig gefertigten und legalisirten Heimathscheines, um das Niederlassungsrecht in einem andern Kanton auszuüben; Bürgschaften durften nur von schweiz. Einwohnern, die kein Gemeindsbürgerrecht hatten, gefordert werden; die Kanzleigebühr für die Ausfertigung der Niederlassungsbewilligung durfte nicht 8 Fr. übersteigen. Aber von den gleichen Rechten, welche der Niedergelassene mit dem Kantonsbürger geniessen sollte, wurden, zuwider dem Wortlaute der Verfassung, die politischen Rechte ausgenommen; ebenso der Mitantheil an Gemeindegütern und jeder Art von ökonomischen Stiftungen.

Der Bundesvertrag von 1815 enthielt keinerlei Bestimmungen über das Niederlassungswesen und stellte es daher den Kantonen völlig frei, nach ihrem Gutfinden hierin zu verfügen. Indessen kam wenigstens unter zwölf Kantonen am 10. Juli 1819 ein Konkordat zu Stande, welches im Wesentlichen auf der Grundlage des Tagsatzungsbeschlusses von 1805 beruhte. Doch wurde nun von dem

Schweizerbürger, der sich in einem andern Kanton niederlassen wollte, neben dem Heimathschein auch ein Zeugniss seines guten Leumundes, die Bescheinigung, dass er eignen Rechtes sei, und der Ausweis darüber, dass er sich und die Seinigen zu ernähren vermöge, gefordert. Ferner wurde der Regierung des Niederlassungskantons gestattet, den Niedergelassenen in seine Heimath zurückzuweisen, sofern er sich eines unsittlichen Lebenswandels schuldig mache oder durch Verarmung der Gemeinde oder dem Kanton zur Last falle. Diesem Konkordate fremd blieben die Stände Uri, Schwyz, Unterwalden, Basel, Schaffhausen, Appenzell, St. Gallen und Wallis, theilweise auch Zug und Graubünden.

Da der Bundesvertrag von 1815 gar kein Niederlassungsrecht gewährte, so betrachtete man es bei der Reform von 1848 schon als einen grossen Fortschritt, dass man wenigstens die Grundsätze des Konkordates auf die ganze Schweiz ausdehnen und daneben den Niedergelassenenen auch politische Rechte in eidgenössischen und kantonalen Angelegenheiten einräumen konnte. Allein man beschränkte sich dabei allzuängstlich auf den Inhalt des Konkordates, so dass schon nach kurzer Zeit gerade der Niederlassungsartikel am meisten als hinter den Anforderungen der Gegenwart zurückgeblieben und durchgreifender Aenderungen bedürftig erschien; ferner liess man sich durch das Bestreben, auch den Vorurtheilen des Volkes gerecht zu werden, dazu verleiten, die schweizerischen Israeliten vom Niederlassungsrechte auszuschliessen und den naturalisirten (eingebürgerten) Schweizern dasselbe erst nach fünf Jahren zu gewähren. Diese Beschränkungen fielen nun freilich schon bei der partiellen Revision des Jahres 1866 weg und ebenso die Vorschrift, dass der Niederlassungsbewerber auf Verlangen sich darüber ausweisen müsse, dass er durch Vermögen, Beruf oder Gewerbe sich und seine Familie zu ernähren im Stande sei. Dagegen wurde in der Volksabstimmung vom 14. Januar 1866 die auf das Stimmrecht bezüglichen Beschlüsse der Bundesversammlung, nach welchen die niedergelassnen Schweizerbürger in Gemeindeangelegenheiten den Kantonsbürgern gleichgestellt, in kantonalen Angelegenheiten aber nicht erst nach zwei Jahren, sondern sofort stimmberechtigt werden sollten, nicht genehmigt und blieben somit Revisionswünsche für die Zukunft. Als daher im Jahr 1870 die Bundesrevision wieder aufgenommen wurde, erneuerte der Bundesrath nicht bloss diese

zwei Vorschläge — den erstern mit dem Beisatze: »Gänzlicher Ausschluss der Niedergelassnen vom Stimmrechte in Gemeindeangelegenheiten ist jedoch unzulässig« *) —, sondern er liess auch unter den Erfordernissen, welche die Verfassung von 1848 für den Erwerb der Niederlassung aufstellte, das »Zeugniss sittlicher Aufführung« als eine lästige und unnütze Formalität fallen und ersetzte die Bescheinigung, dass der Petent in bürgerlichen Rechten und Ehren stehe, durch die eingeschränkten, »dass er nicht durch ein gerichtliches Strafurtheil seine bürgerlichen Rechte und Ehren verloren habe«, wodurch man auch die Falliten zulassen wollte. Ferner verminderte der Bundesrath die Zahl der Gründe, aus denen die Verfassung von 1848 die Wegweisung eines Niedergelassnen gestattet hatte, insbesondere strich er den Verlust der bürgerlichen Rechte und Ehren, den unsittlichen Lebenswandel und die wiederholte Bestrafung wegen Polizeiübertretungen. Wenn auch die Kommissionen der beiden gesetzgebenden Räthe mit diesen Vorschlägen des Bundesrathes einverstanden waren, so genügten ihnen dieselben doch noch nicht. Es waltete vielmehr die entschiedene Tendenz vor, an die Stelle des allzuweitläufigen Niederlassungsartikels von 1848 einen möglichst kurzen zu setzen, in welchem dem aufgestellten Grundsatze freier Niederlassung für alle Schweizerbürger möglichst wenige Ausnahmen beigefügt würden. Die nationalräthliche Kommission brachte zudem den für die Verhältnisse einzelner Kantone sehr weit gehenden Vorschlag, die Niedergelassnen nach einem Aufenthalte von bloss drei Monaten in allen Gemeindeangelegenheiten für stimmberechtigt zu erklären. Die Anträge der Kommissionen wurden dann freilich in den beiden Räthen mannigfach amendirt und dabei namentlich eine Unterscheidung aufgestellt zwischen rein bürgerlichen und andern Gemeindeangelegenheiten. Von bedeutender Tragweite war auch der im Ständerathe angenommene Zusatz, nach welchem die Gemeinde den Niedergelassnen nicht anders besteuern darf als den Ortsbürger.

Die Bestimmungen des vom Volke und den Kantonen verworfenen Verfassungsentwurfes von 1872 über die Niederlassung, welche wir oben (S. 153) mitgetheilt haben, dienten natürlich als Grund-

*) In einzelnen Kantonen nämlich hatten auch niedergelassne Kantonsbürger keinerlei Stimmrecht in der Gemeinde.

lage der Berathung bei der abermaligen Wiederaufnahme der Bundesrevision im Jahr 1873. Der Art. 42 des Entwurfes von 1872, welcher vom Stimmrechte handelte, ging mit wenigen, mehr nur redactionellen Abänderungen als Art. 43 in die gegenwärtige Bundesverfassung über. In dem jetzigen Art. 45 aber, welcher im Entwurfe von 1872 die Ziffer 44 getragen hatte, wurde in Folge der Verhandlungen, welche in den beiden gesetzgebenden Räthen stattfanden, unterschieden zwischen den Gründen der Verweigerung und denen des Entzuges der Niederlassung. Jene sollte nur zulässig sein bei Schweizern, welche in Folge eines strafgerichtlichen Urtheils ihrer bürgerlichen Ehrenrechte verlustig sind; der Entzug aber nicht bloss in diesem Falle, sondern auch bei denen, welche sonst wegen schwerer Vergehen wiederholt bestraft wurden, sowie wegen eingetretener Verarmung. Im letztern Falle sollte jedoch immer eine amtliche Aufforderung an die Heimathbehörde des Niedergelassnen zur Unterstützung desselben der Ausweisung vorausgehen und letztere der heimathlichen Regierung zum voraus angezeigt werden. Endlich wurde mit Rücksicht auf den Kanton Bern, wo nicht die Heimath-, sondern die Wohnortsgemeinde unterstützungspflichtig ist, eine besondere Bestimmung aufgenommen, welche Kantonen, die dieses System haben, erlaubt, die Niederlassungsbewilligung für Kantonsangehörige an gewisse Bedingungen zu knüpfen.

Nach unserer Ansicht war die Anordnung der Artikel in der Bundesverfassung von 1848, wonach zuerst von dem Niederlassungsrechte selbst als dem Prinzipalen und dann erst von dem Stimmrechte der Niedergelassnen als dem Sekundären geredet wurde, eine viel richtigere und logischere als die umgekehrte Reihenfolge in der gegenwärtigen Verfassung. Wir erlauben uns daher, in unsrer Erörterung zuerst den Art. 45 zu behandeln, welcher an die Stelle des frühern Art. 41, aber freilich mit vollständiger Umarbeitung desselben, getreten ist. Er ist trotz aller Vorliebe für die Kürze, welche sich anfänglich geltend machte, auch wieder etwas weitläufig geworden und lautet folgendermassen:

»*Jeder Schweizer hat das Recht, sich innerhalb des schweizerischen Gebietes an jedem Orte niederzulassen, wenn er einen Heimathschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift besitzt.*

»*Ausnahmsweise kann die Niederlassung denjenigen, welche in*

Folge eines strafgerichtlichen Urtheils nicht im Besitze der bürgerlichen Rechte und Ehren sind, verweigert oder entzogen werden.

»*Weiterhin kann die Niederlassung denjenigen entzogen werden, welche wegen schwerer Vergehen wiederholt gerichtlich bestraft worden sind, sowie denjenigen, welche dauernd der öffentlichen Wohlthätigkeit zur Last fallen und deren Heimathgemeinde, beziehungsweise Heimathkanton, eine angemessene Unterstützung trotz amtlicher Aufforderung nicht gewährt.*

»*In Kantonen, wo die örtliche Armenpflege besteht, darf die Gestattung der Niederlassung für Kantonsangehörige an die Bedingung geknüpft werden, dass dieselben arbeitsfähig und an ihrem bisherigen Wohnort im Heimathkanton nicht bereits in dauernder Weise der öffentlichen Wohlthätigkeit zur Last gefallen seien.*

»*Jede Ausweisung wegen Verarmung muss von Seite der Regierung des Niederlassungskantons genehmigt und der heimathlichen Regierung zum voraus angezeigt werden.*

»*Der niedergelassene Schweizerbürger darf von Seite des die Niederlassung gestattenden Kantons mit keiner Bürgschaft und mit keinen andern besondern Lasten behufs der Niederlassung belegt werden. Ebenso darf die Gemeinde, in welcher er seinen Wohnsitz nimmt, ihn nicht anders besteuern als den Ortsbürger.*

»*Ein Bundesgesetz wird das Maximum der für die Niederlassungsbewilligung zu entrichtenden Kanzleigebühr bestimmen.*«

Untersuchen wir nun vorerst die Tragweite des Einganges von Art. 45, so liegt in dem Wortlaute desselben offenbar klar ausgesprochen, dass die Eidgenossenschaft nun nicht mehr bloss, wie es nach dem Sinn und Geiste des frühern Art. 41 und nach der Auslegung, die derselbe in der Praxis gefunden, der Fall war, die freie Niederlassung der Schweizer von Kanton zu Kanton, sondern auch diejenige der Kantonsbürger innerhalb des Kantons garantirt. Bedürfte die Richtigkeit dieser Interpretation noch eines Beweises, so läge dieser gerade in der Ausnahme von dem allgemeinen Grundsatze der Niederlassungsfreiheit, welcher in lemma 4 mit Bezug auf Angehörige des eignen Kantons statuirt worden ist. Es wurde auch in der Sitzung des Nationalrathes vom 28. November 1871, aus welcher der damalige Art. 44, jetzige Art. 45, hervorgegangen ist, in Folge einer aufgeworfnen Vorfrage ausdrücklich beschlossen: »dass es sich hierbei nicht nur um die interkantonale

Niederlassung, sondern auch um die Niederlassung von Gemeinde zu Gemeinde handeln müsse.« *) Der Bundesrath hat daher auch schon unter'm 22. Juli 1874 der Beschwerde einer Bürgerin von Iberg, Kant. Schwyz, welche aus der Gemeinde Schwyz weggewiesen worden, entsprochen, indem er zugleich dafür sich aussprach, dass die früher zulässig gewesnen Beschränkungen der freien Niederlassung, z. B. wegen Insolvenz, vom Tage des Inkrafttretens der neuen Bundesverfassung an auch auf früher anhängig gemachte Fälle nicht mehr angewendet werden dürfen. **)

Wenn fernerhin im Eingange des Art. 45 das Niederlassungsrecht an die Bedingung geknüpft ist, dass der Niederlassungsbewerber sich durch einen Heimathschein oder ein ähnliches Dokument über seine Eigenschaft als Schweizerbürger ausweise, so liegt darin natürlich nicht eine Einschränkung des Rechtes, sondern es wird nur eine, beinahe selbstverständliche Formalität vorgeschrieben. Den Heimathsbehörden kann es nicht freistehen, etwa wegen Steuerforderungen oder aus ähnlichen Gründen die Ausstellung des erforderlichen Aktes zu verweigern, sondern es muss auch ihnen gegenüber das Recht der freien Niederlassung geschützt werden, wie schon unter der Herrschaft der Verfassung von 1848 wiederholt von den Bundesbehörden entschieden worden ist. Man ging dabei von der Ansicht aus, dass ein durch die Bundesverfassung garantirtes Recht des Schweizerbürgers von keiner kantonalen Behörde verkümmert und die blosse Beurkundung der Thatsache, dass Jemand Bürger einer Gemeinde und eines Kantons sei, nicht von ganz fremdartigen Nebendingen abhängig gemacht werden dürfe.***) Nur in dem Falle fand der Bundesrath die Vorenthaltung der Ausweisschriften begründet, wenn gegen den Petenten ein von kompetenter Behörde erlassenes und noch nicht vollzogenes Strafurtheil vorlag.†) Dagegen darf auch der Niederlassungs-, beziehungsweise Aufenthaltskanton so wenig wie der Heimathkanton Ausweisschriften eines Schweizerbürgers wegen hinterlassner Schulden zurückbehalten ††)

*) Prot. des Nat. Rathes 1871/72 S. 200.

**) Bundesbl. 1875 II. 576, vergl. S. 579.

***) Ullmer I. 107—108, 129—134. II. 85—87. Bundesbl. 1867 I. S. 593—596.

†) Ullmer II. 85.

††) Ebenda S. 104—105. Bundesbl. 1865 II. 158. 1875 II. 587.

und seit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung hat die Bundesversammlung im Rekursfalle Weber auch die civilrechtliche Arrestlegung auf solche Papiere als unstatthaft erklärt,*) während sie früher in dem Falle, wo der Niedergelassne oder Aufenthalter den ihm dafür bestellten Empfangschein einem Gläubiger als Pfand hinterlegt hatte, als zulässig betrachtet wurde.

Gegenüber dem allgemeinen Grundsatze, dass jeder Schweizerbürger berechtigt ist, an jedem Orte des schweizerischen Gebietes die Niederlassung zu verlangen, giebt es nach dem zweiten Absatze des Art. 45 nur eine Ausnahme: den Fall, dass Jemand in Folge eines strafgerichtlichen Urtheiles sich nicht im Besitze der bürgerlichen Rechte und Ehren befindet. Während die frühere Bundesverfassung die Beibringung eines Ausweises dafür, dass der Niederlassungsbewerber in bürgerlichen Rechten und Ehren stehe, als Requisit für die Niederlassungsbewilligung aufstellte, so kann nun offenbar eine derartige Bescheinigung nicht mehr verlangt werden, sondern wer sich durch seinen Heimathschein als Schweizer

*) Vergl. Bundesbl. 1875 II. 667—671. Wir entheben dem ständeräthlichen Kommissionsberichte folgende Stellen: »Ausweisschriften sind kein Vermögensobjekt; sie werden nicht zu dem Zwecke ausgestellt, um als Vermögensobjekte in den Verkehr zu gelangen, noch sind sie überhaupt geeignet, für diesen Zweck zu dienen. Sie sind wesentlich eine polizeiliche Einrichtung, geschaffen zu dem Zwecke, um dem Träger als Beweismittel für seine Staats- und Gemeindeangehörigkeit zu dienen und den Behörden, bei denen sie deponirt werden, die für die Staatsverwaltung nothwendigen und wünschbaren Aufschlüsse über die persönlichen Verhältnisse des Trägers zu geben. Ihrer ganzen Bedeutung nach sind sie eine res extra commercium; sie können als solche weder ein Exekutionsobjekt noch Gegenstand eines Rechtsgeschäftes bilden; jede dem Civilrechte angehörende Disposition über Ausweisschriften, so lange sie den Charakter von solchen haben, ist null und nichtig . . . . Das in Art. 45 der Bundesverf dem Schweizerbürger gewährleistete Recht der freien Niederlassung ist ein absolut unveräusserliches und jede Verpflichtung, welche darauf abzielt, die Ausübung dieses Rechtes direkte oder indirekte unmöglich zu machen, entbehrt jeder Rechtsbeständigkeit. In unserm Falle — ist das angebliche Pfand nicht der Heimathschein, sondern lediglich die vom Polizeiamt St. Gallen ausgestellte Aufenthaltskarte. Das Polizeiamt St Gallen ist also unzweifelhaft durch nichts verhindert, die Papiere zu verabfolgen. — Es giebt keine zwingenden Gründe, die Ausfolgung der Schriften unbedingt von der Rückgabe dieser Karte abhängig zu machen; denn als Empfangschein für die deponirten Schriften aufgefasst, kann die Karte durch eine Rückempfangsbescheinigung ersetzt werden.«

ausweist, wird für so lange als zur Niederlassung berechtigt präsumirt, als nicht ein gerichtliches Strafurtheil, welches ihm seine bürgerlichen Ehrenrechte entzogen hat, gegen ihn produzirt werden kann. Die Verschiedenheit der Strafgesetzgebungen, nach welcher im einen Kanton ein Vergehen als »kriminell« angesehen wird, welches im andern nur als »korrektionell« gilt, machte es nothwendig, den allgemeinen Ausdruck »strafgerichtliches Urtheil« zu gebrauchen, dagegen waltete bei der Berathung der Bundesverfassung die entschiedne Absicht vor, dass Falliten, welche nicht wegen eines Vergehens, wie betrügerischer oder leichtsinniger Bankrott, sondern nur wegen der Insolvenz an sich durch ein Civil- oder Konkursgericht für bestimmte oder unbestimmte Zeit in den bürgerlichen Rechten eingestellt werden, desshalb von der Niederlassung nicht mehr ausgeschlossen werden dürfen.*) Mit dieser Absicht der gesetzgebenden Räthe stimmt nun freilich nicht überein ein Entscheid des Bundesrathes vom 11. August 1875, welcher es gerechtfertigt fand, dass die Regierung von Nidwalden einem Luzerner die Niederlassung entzog, weil das dortige Geschwornengericht ihn wegen Fallimentes zum Verlust der bürgerlichen Rechte und Ehren verurtheilt hatte.**) Der Bundesrath sagt in seinen Motiven: »Art. 45 lemma 2 macht keinen Unterschied zwischen den verschiednen Arten von Strafurtheilen oder zwischen verschiednen Motiven für den Entzug der bürgerlichen Rechte, was dem Wortlaute nach richtig ist. Von selbst versteht es sich nach der jetzigen Fassung des Art. 45 und ist schon unter der frühern Verfassung ausgesprochen worden, dass einem rehabilirten, also in seinem bürgerlichen Rechte wieder eingesetzten Zuchthaussträflinge die Niederlassung gewährt werden muss.***)

Der Entzug der Niederlassung kann nach dem zweiten und dritten Absatze des Art. 45 einem Schweizerbürger gegenüber aus folgenden drei Gründen verfügt werden:

a) wenn er durch ein strafgerichtliches Urtheil seiner bürgerlichen Rechte und Ehren nach erlangter Niederlassung verlustig wird;

b) wenn er, auch ohne in seinen Ehrenrechten eingestellt worden zu sein, doch wiederholt wegen schwerer Vergehen bestraft

*) Vergl. z. B Prot. des Nat. Rathes 1871/72 S. 149.

**) Gerichtszeitg. No. 36.

***) Ullmer II. 78—79.

worden ist. Diesen Zusatz, welcher in dem Entwurfe von 1872 fehlte, hielt man später doch für nothwendig, um jedenfalls Personen wegweisen zu dürfen, welche sich gewisser, der öffentlichen Sittlichkeit besonders nachtheiliger Vergehen, z. B. der Kuppelei, schuldig machen. Das Wort »schwerer« vor »Vergehen« soll namentlich den Gegensatz zu den blossen Polizeiübertretungen andeuten, wegen deren früher die Ausweisung erfolgen durfte. Die Gränzlinie zwischen schweren und leichten Vergehen wird freilich hin und wieder nicht ganz leicht zu ziehen sein; gegen allzurasche Wegweisung schützt aber namentlich das Requisit der »wiederholten« Bestrafung,*) sowie der vom Bundesrathe mit Recht angenommene Grundsatz, dass diese Bestrafung immer eine gerichtliche sein muss;**)

c) wenn der Niedergelassene dauernd der öffentlichen Wohlthätigkeit zur Last fällt und von seiner heimathlichen Behörde, trotz amtlicher Aufforderung, eine angemessene Unterstützung nicht erhältlich ist. Diese Wegweisung im Verarmungsfalle erlitt in den gesetzgebenden Räthen die grössten Anfechtungen, indem sich allerdings Vieles dafür sagen lässt, dass nach einer längern Dauer der Niederlassung die Unterstützungspflicht der Heimathgemeinde abgenommen und auf die Wohnsitzgemeinde übergetragen werden sollte, wie es einerseits im deutschen Reiche, anderseits auch im Kanton Bern für die innern Verhältnisse desselben geschehen ist. Aber die Mehrheit der Kantone war eben noch nicht geneigt, mit einem Systeme, welches seit drei Jahrhunderten sich in der Sahweiz eingelebt hat, plötzlich zu brechen und da das Armenwesen Sache der Kantone bleibt, so musste man es ihnen überlassen, dasselbe nach ihrem Belieben einzurichten; es ging nicht wohl an, auf indirektem Wege, d. h. durch die dem Niederlassungsorte auferlegte Verpflichtung, den Niedergelassnen auch im Verarmungsfalle bei sich zu behalten, das System der Wohnortsunterstützung für die ganze Schweiz einzuführen. Es blieb daher nur übrig, die dem Grundsatze nach zugelassne Wegweisung im Verarmungsfalle in der Ausführung möglichst zu mildern und zu beschränken. Desshalb wurde vorgeschrieben: 1) Der Entzug der Niederlassung darf nicht bei bloss vorübergehender, sondern erst

*) Beschluss des Bundesrathes in der Schweiz. Gerichtszeitung I. 130.
**) Bundesbl. 1875 II. 577.

bei dauernder Unterstützungsbedürftigkeit eintreten; 2) es muss zuerst eine amtliche Aufforderung zu Verabreichung einer angemessnen Unterstützung an die Heimathgemeinde, beziehungsweise den Heimathkanton erlassen werden und nur wenn die Unterstützung ausbleibt, darf die Wegweisung stattfinden; 3) letztere darf (nach dem fünften Absatze des Art. 45) nicht bloss durch die Gemeindsbehörde verfügt, sondern sie muss durch die Regierung des Niederlassungskantons genehmigt werden; 4) der heimathlichen Regierung des Niedergelassnen ist von der beschlossnen Wegweisung zum voraus, ehe sie erfolgt, Anzeige zu machen.

In dem Rekursfalle des Christian Salvisberg, wo es sich um einen, nach der Bundesverfassung von 1848 unanfechtbaren Wegweisungsbeschluss handelte, der aber erst unter der neuen Verfassung vollzogen werden sollte, erklärte die Bundesversammlung am 13. November 1874: die Bestimmungen des Art. 45 Satz 1 bis 3, betreffend Gestattung und Entzug der Niederlassung, statuire ein Grundrecht, das am 29. Mai 1874 für jeden Schweizerbürger in volle Kraft getreten sei und das auch nicht durch frühere, obwohl nach damaliger Verfassung begründete Verfügungen gehemmt werden dürfe. *)

Wenn es sich übrigens um Gestattung oder Entzug der Niederlassung handelt, so folgt daraus, dass dem Ehemanne die persönlichen Requisite für die Niederlassungsberechtigung mangeln, noch nicht, dass auch die Ehefrau weggewiesen werden kann; umgekehrt folgt aus dem Niederlassungsrechte des Mannes noch nicht, dass auch die Ehefrau geduldet werden muss, wenn verfassungsmässige Gründe für ihre Ausweisung vorliegen. **)

Der vierte Absatz des Art. 45 enthält eine Ausnahmsbestimmung, welche, wie schon angedeutet, hauptsächlich zu Gunsten des Kantons Bern aufgenommen wurde. Wo die örtliche Armenpflege besteht, darf die Gestattung der Niederlassung für Kantonsangehörige an folgende zwei Bedingungen geknüpft werden: 1) dass der Niederlassungsbewerber arbeitsfähig sei; 2) dass er nicht schon an seinem bisherigen Wohnorte im Heimathkanton auf dauernde Weise unterstützt wurde. Dass diese Requisite bloss bei Kantons-

*) Bundesbl 1874 III 536, vergl. I. 672 u. II. 374.
**) Ullmer I. 71. Bundesbl. 1871 II. 364 ff.

angehörigen gestellt werden dürfen, erklärt sich einfach daraus, dass jedenfalls nur bei diesen, nicht bei Kantonsfremden nach der kantonalen Gesetzgebung eine Unterstützungspflicht auf Seite der Wohnortsgemeinde entstehen kann. Umgekehrt hat man vorausgesetzt, der Niedergelassene werde immer nur in seinem Heimathkanton, nicht aber in einem andern Kantone, wo dafür keine gesetzliche Verpflichtung vorliegt, eine andauernde Unterstützung am Wohnorte geniessen: daher der Zusatz »im Heimathkanton«, der schon darum nicht überflüssig ist, weil, wenn ein Niedergelassner wegen Verarmung aus einem andern Kanton weggewiesen wird, jedenfalls der Heimathkanton ihn aufnehmen muss, dieser aber beim System der örtlichen mehr als bei demjenigen der heimathlichen Armenpflege im Armenwesen als ein Ganzes erscheint.

Der sechste Absatz des Art. 45 enthält in seinem ersten Theile eine Bestimmung, welche der Bundesverfassung von 1848 (Art. 41) entnommen, und zwar die einzige, welche unverändert geblieben ist. Von dem Niedergelassnen dürfen nicht, wie es früher hie und da üblich war, von Seite des Staates Bürgschaften für die Erfüllung seiner Verpflichtungen gefordert, überhaupt dürfen ihm für den Erwerb und die Beibehaltung der Niederlassung keine besondern Abgaben, mit Ausnahme der nachher erwähnten Kanzleigebühr, oder andere Lasten auferlegt werden. An diese Bestimmung, welche aus der frühern Bundesverfassung herübergenommen worden ist, schliesst sich nun ganz natürlich die neue Vorschrift an, dass auch die Gemeinde den Niedergelassnen nicht anders besteuern darf als den Ortsbürger.*) Mag diese Bestimmung auch Ausländern vielleicht als ganz selbstverständlich erscheinen, so war sie doch, wie schon angedeutet, von sehr grosser Tragweite für unsre schweizerischen Verhältnisse, nicht bloss weil sie natürlich für die Niederlassung von Gemeinde zu Gemeinde ganz ebenso gilt wie für diejenigen von Kanton zu Kanton, sondern auch, weil man in manchen Kantonen nur die Bürgergemeinde kannte, welche alle öffentlichen Bedürfnisse aus ihrem Vermögen bestritt, dann aber auch sich für berechtigt hielt, von den Niedergelassenen ein Aqui-

*) In der Bundesverf. von 1848 war bloss gesagt: »Den Niedergelassenen anderer Kantone können von Seite der Gemeinden keine grössern Leistungen an Gemeindelasten auferlegt werden, als den Niedergelassenen des eigenen Kantons.«

valent hiefür in der Form einer besondern Abgabe zu fordern, welche Sitzgeld, Schirmgeld, Ansässergebühr u. s. w. benannt wurde. Es darf nun eine solche Abgabe nicht mehr bezogen werden; hieraus, sowie aus dem den Niedergelassnen eingeräumten Stimmrechte in Gemeindeangelegenheiten folgt die fernere Unhaltbarkeit desjenigen Systems, nach welchem Rechte und Pflichten einzig auf der Bürgergemeinde beruhten. Entweder muss nun das Vermögen der Bürgergemeinde von demjenigen der Einwohnergemeinde ausgeschieden werden, oder man muss der aus Bürgern und Einwohnern bestehenden Ortsgemeinde die Befugniss einräumen, über das Bürgergut für öffentliche Zwecke frei zu verfügen.

Der letzte Absatz des Art. 45 ist ebenfalls aus der Bundesverfassung von 1848 entlehnt, jedoch mit der wesentlichen Modifikation, dass nun von der Dauer der Niederlassungsbewilligung nicht mehr die Rede ist. In Zukunft wird also die einmal ertheilte Bewilligung einer Erneuerung nicht mehr bedürfen, sondern für so lange in Kraft bleiben als nicht Verhältnisse eintreten, welche den Entzug der Niederlassung rechtfertigen. Da indessen die Kanzleigebühr und die Dauer der Niederlassungsbewilligung in etwelchem Zusammenhange mit einander stehen, so nimmt der Bundesrath*) wohl mit Recht an, dass einstweilen noch das ganze Bundesgesetz vom 10. Dezember 1849, mit einziger Ausnahme von Art. 4, welcher von den Leistungen der Niedergelassnen an die Gemeinden handelt, in Kraft bestehe. Dasselbe enthält noch folgende Bestimmungen: Die Kanzleigebühren, welche ein Schweizer für eine Niederlassungsbewilligung auf vier Jahre zu entrichten hat, dürfen den Betrag von 6 Fr. neue Währung nicht übersteigen. Sofern aber der Niedergelassne seinen Wohnsitz in eine andere Gemeinde desselben Kantons verlegt, so kann die Hälfte der Gebühr von Neuem bezogen werden. In dem genannten Betrage sind alle Gebühren enthalten, welche an den Staat, an Bezirksbeamte, oder an die Gemeinden zu entrichten sind.**)

Gehen wir nun über zu der Rechtsstellung der Niedergelassenen, welche der Art. 43 der Bundesverfassung normirt, so lautet letzterer folgendermassen:

*) Bundesbl. 1875 II. 562.
**) Amtl. Samml. I. 273, III 183

»Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger.

»Als solcher kann er bei allen eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen an seinem Wohnsitze Antheil nehmen, nachdem er sich über seine Stimmberechtigung gehörig ausgewiesen hat.

»Niemand darf in mehr als einem Kanton politische Rechte ausüben.

»Der niedergelassene Schweizerbürger geniesst an seinem Wohnsitze alle Rechte der Kantonsbürger und mit diesen auch alle Rechte der Gemeindsbürger. Der Mitantheil an Bürger- und Korporationsgütern, sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten sind jedoch hievon ausgenommen, es wäre denn, dass die Kantonalgesetzgebung etwas Anderes bestimmen würde.

»In kantonalen und Gemeindeangelegenheiten erwirbt er das Stimmrecht nach einer Niederlassung von drei Monaten.

»Die kantonalen Gesetze über die Niederlassung und das Stimmrecht der Niedergelassenen in den Gemeinden unterliegen der Genehmigung des Bundesrathes.«

Die drei ersten Absätze dieses Artikels entsprechen im Wesentlichen dem Art. 42 der Bundesverfassung von 1848; sie konstituiren ein allgemeines Schweizerbürgerrecht, welches auch dem ausser seinem Heimathkanton wohnenden Schweizer berechtigt, an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen, nach Anleitung des hierauf bezüglichen Bundesgesetzes vom 19. Juli 1872, an seinem Aufenthaltsorte Theil zu nehmen. Ausdrücklich beigefügt wurde indessen, dass, wer von diesem Rechte Gebrauch machen will, sich vorerst über seine Stimmberechtigung a u s z u w e i s e n hat. Das unter'm 24. Dezember 1874 von den gesetzgebenden Räthen angenommene Bundesgesetz über die politische Stimmberechtigung der Schweizerbürger kehrte nun freilich die Sache gerade um, indem es eine allgemeine Präsumtion für die Stimmfähigkeit aufstellte, gegenüber welcher behauptete Ausschlussgründe durch »die einsprechende Privatperson oder Behörde« zu beweisen seien. Mit vollem Rechte wurde indessen dieses Gesetz, welches, wie wir noch an einem andern Orte sehen werden, über klare Vorschriften der Bundesverfassung sich so leicht hinwegsetzte, vom Schweizervolk in der Referendumsabstimmung vom 23. Mai 1875 verworfen!

Ungleich wichtiger als die drei ersten sind die drei letzten Absätze des Art. 43. Während nach der Bundesverfassung von 1848

der niedergelassene Schweizerbürger das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten erst nach einem längern Aufenthalte erwarb, welcher bis auf zwei Jahre ausgedehnt werden konnte, vom Stimmrechte in Gemeindeangelegenheiten aber ganz ausgeschlossen war, wird ihm nun das Stimmrecht sowohl in kantonalen als auch in Gemeindeangelegenheiten schon nach einem Aufenthalte von bloss drei Monaten eingeräumt. Diese weit gehende Aenderung erklärt sich namentlich daraus, dass, gleich wie schon vor 1848 einzelne Kantone den niedergelassnen Schweizern das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten gewährt hatten, so auch in dem Zeitraume von 1848 bis 1874 die meisten Kantone bereits weiter gegangen waren als wozu sie die damalige Bundesverfassung verpflichtete, indem sie theils das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten sofort einräumten, theils auch die Niedergelassnen in Gemeindesachen mitstimmen liessen, was überall da, wo man eine Bürger- und eine Einwohnergemeinde neben einander hatte, ohne grosse Schwierigkeit geschehen konnte.

Nach dem vierten Absatze des Art. 43 hat der niedergelassne Schweizerbürger vollkommen gleiche Rechte mit dem Kantonsbürger; diess bezieht sich natürlich nicht bloss auf das Stimmrecht und die passive Wahlfähigkeit zu allen kantonalen Aemtern, sondern auch auf alle übrigen Verhältnisse, wie namentlich die freie Gewerbsausübung, den Erwerb und die Veräusserung von Liegenschaften, welche in der Bundesverfassung von 1848 speziell hervorgehoben waren. Die Art. 43 und 60 der Bundesverfassung in Verbindung mit einander aufgefasst, lassen keinen Zweifel übrig, dass die Rechtsgleichheit eine ganz unbeschränkte sein muss. Gegenüber der Verfassung von 1848, welche die Gleichstellung des niedergelassenen Schweizers mit dem Kantonsbürger auch schon enthielt, ist nun aber der bedeutungsvolle Fortschritt gemacht worden, dass der Niedergelassene in seiner Wohnortsgemeinde auch alle Rechte des Gemeindsbürgers geniessen soll, mit Ausnahme des Mitantheils an Bürger- und Korporationsgütern, sowie des Stimmrechtes in rein bürgerlichen Angelegenheiten. Es kann also keinem Zweifel unterliegen, dass der Niedergelassene nicht nur in Gemeindesachen mitstimmen kann, sondern auch zu allen Gemeindeämtern wählbar ist; überhaupt dürfen nun, mit Ausnahme der beiden eben berührten Punkte, keinerlei Vorrechte zu Gunsten der

Gemeindsbürger mehr stattfinden. Die Frage, was unter rein bürgerlichen Angelegenheiten, und vielleicht auch die andere, was unter Bürgergütern und den Mitantheil an denselben zu verstehen sei, dürften in der Anwendung noch hin und wieder Schwierigkeiten verursachen; doch ist für eine gleichmässige Auslegung der Verfassungsbestimmung nicht bloss durch das allgemeine Beschwerderecht gesorgt, sondern auch durch die Vorschrift des letzten Absatzes von Art. 43, nach welcher jedes kantonale Gesetz, das sich auf das Niederlassungswesen und das Stimmrecht der Niedergelassnen in den Gemeinden bezieht, vor seinem Inkrafttreten dem Bundesrathe zur Genehmigung vorgelegt werden muss. Frägt es sich schliesslich noch, wer auf die Eigenschaft eines niedergelassnen Schweizerbürgers und somit auf das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten Anspruch machen könne, so ist eine neueste Entscheidung des Bundesrathes zu erwähnen, welche dahin geht, dass auch den volljährigen Söhnen der Niedergelassnen das Stimmrecht eingeräumt werden müsse.*)

Gehen wir nun, nachdem wir die beiden hauptsächlichsten Artikel, welche vom Niederlassungswesen handeln, besprochen haben, noch zu den folgenden über, die gewissermassen als Anhängsel zu denselben erscheinen, so lautet Art. 46 folgendermassen:

»*In Beziehung auf die civilrechtlichen Verhältnisse stehen die Niedergelassenen in der Regel unter dem Rechte und der Gesetzgebung des Wohnsitzes.*

»*Die Bundesgesetzgebung wird über die Anwendung dieses Grundsatzes, sowie gegen Doppelbesteuerung die erforderlichen Bestimmungen treffen.*«

Eine bundesgesetzliche Normirung der Niederlassungsverhältnisse, insbesondere der Frage, nach welchen Gesetzen und von welchem Gerichtsstande die civilrechtlichen Verhältnisse der schweizerischen Niedergelassenen zu beurtheilen seien, wurde, da die hierüber bestehenden Konkordate aus den Jahren 1821 und 1822 theils nicht auf alle Kantone sich erstrecken, theils den jetzigen Anschauungen nicht mehr entsprechen, schon seit langem so sehr als Bedürfniss gefühlt, dass bereits im Jahr 1863 ein daheriger, vom Bundesrathe ausgearbeiteter Gesetzesentwurf von den eidge-

*) Gerichtsztg. 1875 No. 41.

nössischen Räthen behandelt wurde.*) Wenn die interessanten Berathungen zu keinem praktischen Ergebnisse führten, sondern bloss »schätzbares Material« für die Zukunft hinterlassen haben, so waren es weniger Bedenken gegen die Kompetenz des Bundes, obschon auch diese nicht ganz ausser Betrachtung fielen, als vielmehr sehr auseinandergehende Ansichten über die Grundsätze, nach welchen jene Verhältnisse zu normiren seien, die das Scheitern des Entwurfes herbeiführten. Das Bedürfniss einer gesetzlichen Normirung selbst wurde von da an bei jeder Revisionsberathung anerkannt. Bei der misslungnen Partialrevision von 1865/66 wurde die Aufnahme folgender Bestimmung in die Bundesverfassung vorgeschlagen: »Der Bundesgesetzgebung wird vorbehalten, zu bestimmen, ob die Gesetze des Heimath- oder diejenigen des Niederlassungskantons für die Besteuerung, sowie für die Regelung der civilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassnen massgebend sein sollen.« Als dann im Jahr 1871 die Revision wieder aufgenommen wurde, hatte das Prinzip des Wohnsitzrechtes gegenüber demjenigen des Heimathrechtes bereits grosse Fortschritte in der öffentlichen Meinung gemacht; die nationalräthliche Kommission wollte daher die streitige materielle Frage in der Verfassung selbst entscheiden und schlug folgenden Artikel vor: »In Beziehung auf die civilrechtlichen Verhältnisse und die Besteuerung steht der Niedergelassene unter dem Rechte und der Gesetzgebung des Wohnsitzes. Für Fälle mehrfacher Niederlassung wird die Bundesgesetzgebung die Grundsätze der Ausscheidung aufstellen.« Allein schon im Nationalrathe tauchten Bedenken auf gegen die zu unbedingte Fassung dieses Vorschlages, weil es als zweifelhaft erschien, ob das Recht des Wohnsitzes, welcher nach Belieben gewechselt werden kann, auch für Statusfragen, wie z. B. diejenige der Volljährigheit, sowie für das Güterrecht der Ehegatten passe. Es wurden daher im ersten Satze des Artikels die Worte »in der Regel« eingeschaltet und der zweite Satz gemäss dem Antrage der ständeräthlichen Kommission folgendermassen redigirt: »Der Bundesgesetzgebung bleibt vorbehalten, über die Anwendung dieses Grundsatzes die weitern Bestimmungen zu treffen.« **) Der Ständerath trat im

*) Siehe die verschiedenen Vorschläge in verdankenswerther Zusammenstellung bei Ullmer II. 413—431.

**) Prot. des Nat.-Rathes 1871/72 S. 222—225.

Wesentlichen dieser abgeänderten Fassung des Artikels bei; nur liess er im ersten Satze »die Besteurung« weg und redigirte nun den zweiten Satz in folgender Weise: »Die Bundesgesetzgebung wird über die Anwendung dieses Grundsatzes, sowie gegen Doppelbesteurung die erforderlichen Bestimmungen treffen.« Der Grund dieser Aenderung liegt offenbar darin, dass der Schutz gegen Doppelbesteurung keineswegs bloss zu Gunsten der Niedergelassnen anzuwenden ist, sondern auch in manchen andern Verhältnissen Platz greifen muss.*) Den vom Ständerathe modifizirten Artikel nahm dann der Nationalrath unter'm 23. Februar 1872 an,**) und es ist die Fassung des damaligen Entwurfes wörtlich übergegangen in die gegenwärtige Bundesverfassung.

Nach dieser Entstehungsgeschichte des Art. 46 kann als feststehend betrachtet werden, dass zwar in Zukunft das Recht des Wohnortes für die Niedergelassnen allerdings die Regel bilden soll, dass man aber dabei zum voraus eine Anzahl von Ausnahmen gestatten wollte, deren nähere Feststellung der Gesetzgebung überlassen wurde. Der Art. 46 gehört also nicht zu denjenigen Bestimmungen der Bundesverfassung, welche sofort mit Annahme der letztern in Kraft getreten sind, sondern er kann seine Wirkungen erst nach Erlassung des darin vorgesehenen Bundesgesetzes entfalten, dessen baldiges Zustandekommen allerdings sehr zu wünschen wäre. Bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes sind die Konkordate von 1821 und 1822 über die Rechtsverhältnisse der Niedergelassnen noch als fortbestehend zu betrachten, wie das Bundesgericht schon in wiederholten Fällen ausgesprochen hat.***)

Der Art. 47 schreibt Folgendes vor:

»*Ein Bundesgesetz wird den Unterschied zwischen Niederlassung und Aufenthalt bestimmen und dabei gleichzeitig über die politischen und bürgerlichen Rechte der schweizerischen Aufenthalter die nähern Vorschriften aufstellen.*«

In den meisten Kantonen der Schweiz besteht ein hergebrachter Gegensatz zwischen Niedergelassenen, d. h. Personen, welche an

*) Wir werden die bisherige Praxis der Bundesbehörden hinsichtlich des Schutzes gegen Doppelbesteurung in einem besondern Abschnitte, welcher unmittelbar auf den gegenwärtigen folgen wird, darstellen.

**) Prot. S. 553.

***) Zeitschr. für schweiz. Gesetzgeb. u. Rechtspflege I 64. . . . .

einem Orte, wo sie nicht heimathberechtigt sind, einen dauernden Wohnsitz nehmen, indem sie entweder mit Familie sich dort ansiedeln oder einen selbstständigen Beruf ausüben, und blossen Aufenthaltern, worunter man wesentlich unverheirathete Leute versteht, die nur vorübergehend an einem Orte wohnen, ohne ein eignes Gewerbe zu betreiben, z. B. als Studirende, als Handwerksgesellen, als Dienstboten, als Fabrikarbeiter. Die ziemlich schwierige Aufgabe, eine bestimmte Gränze zu ziehen zwischen diesen beiden Kategorien von Personen, wurde bis dahin der kantonalen Gesetzgebung überlassen und es ist begreiflich, dass in Folge hievon die Bedingungen, unter welchen die Niederlassung genommen werden musste, in den einzelnen Kantonen sehr verschieden angesetzt wurden. Im Ganzen wurde der Erwerb der Niederlassung, da es nicht bloss Rechte, sondern auch Pflichten (namentlich in Bezug auf die Besteurung) begründet, eher als etwas Lästiges betrachtet, wozu man die Leute anhalten musste; hin und wieder aber kam es auch vor, dass einzelne Kantone gewissen Klassen von Schweizerbürgern, um sie von den politischen Rechten auszuschliessen, die Niederlassung geradezu verweigerten. In solchen Fällen sprechen sich die Bundesbehörden immer dafür aus, dass zwar wohl die Verpflichtung, die Niederlassung zu nehmen, nicht aber das Recht, dieselbe zu verlangen, durch die Kantone beschränkt werden dürfe.*) Die Bundesverfassung von 1848 gewährleistete dem blossen Aufenthalter nicht bloss keine politischen Rechte, sondern auch das Recht des Aufenthaltes stand keineswegs unter den nämlichen Garantien wie die Niederlassung; es konnte vielmehr nach Belieben entzogen werden, insoweit nicht andere, durch den Bund garantirte Rechte der Schweizerbürger dabei in Frage kamen.**) Diese gänzliche Rechtlosigkeit der Aufenthalter wurde in der That als ein Mangel empfunden und daher bei der Revisionsberathung von 1871. in Folge individuellen Antrages eines Mitgliedes, von der nationalräthlichen Kommission***) folgender Artikel angenommen: »Ein Bundesgesetz wird Vorschriften über die politischen und bürgerlichen Rechte der Schweizerbürger aufstellen, welche nicht in dem Kantone heimathberechtigt sind, wo sie wohnen, ohne in demselben eine Nieder-

*) Ullmer I. 81—89.
**) Ebenda S. 146.
***) Prot. derselben S. 224.

lassungsbewilligung erhalten zu haben.« Schon in der ständeräthlichen Kommission*) überzeugte man sich indessen von der Nothwendigkeit, dass vor Allem aus die Begriffe »Niederlassung« und »Aufenthalt« von Bundes wegen näher zu definiren seien, und gab daher dem Artikel folgende ergänzte Fassung: »Ein Bundesgesetz wird den Unterschied zwischen Niederlassung und Aufenthalt bestimmen und dabei gleichzeitig über die politischen und bürgerlichen Rechte der blossen Aufenthalter die nähern Vorschriften aufstellen.« Mit der rein redaktionellen Aenderung, dass das Wort »blossen« gestrichen und nachher an dessen Stelle das Wort »schweizerischen« gesetzt wurde, ist dieser Artikel in die gegenwärtige Bundesverfassung übergegangen.

Der erste gesetzgeberische Versuch, der zu Vollziehung des Art. 47 gemacht wurde, lag in dem Gesetzesentwurfe über die politische Stimmberechtigung der Schweizerbürger vom 24. Dezember 1874. Derselbe machte sich die Aufgabe freilich leicht, indem er von einer Feststellung der Begriffe »Niederlassung« und »Aufenthalt« gänzlich Umgang nahm. Auch die bürgerlichen Rechte der Aufenthalter liess er unberührt, indem er deren Normirung dem in Art. 46 vorgesehenen Bundesgesetze überliess, und beschränkte sich darauf, den Aufenthaltern politische Rechte, die sie bis dahin nach den Vorschriften des Bundes nicht hatten, in weit gehendem Masse zu gewähren. Die Bestimmung des Art. 47, dass die Feststellung des Unterschiedes zwischen Niederlassung und Aufenthalt und diejenige der Rechte der Aufenthalter g l e i c h z e i t i g geschehen solle, wurde dabei gänzlich übersehen. Das Schweizervolk hat indessen über diesen Entwurf das richtige Urtheil gefällt, indem es ihn, wie schon erwähnt wurde, in der Referendumsabstimmung vom 23. Mai 1875 verwarf: der Umstand, dass nun die Aufenthalter einstweilen gar keine politischen Rechte besitzen, wird allerdings die baldige Erlassung des in Art. 47 geforderten Bundesgesetzes erheischen; aber da die Definition von Niederlassung und die Aufenthalt gleichzeitig erfolgen soll, so ist zu wünschen, dass die in Art. 46 und 47 vorgesehenen Gesetze in Verbindung und im Zusammenhange mit einander ausgearbeitet werden.

Endlich mag in diesem Abschnitte, welcher von Niederlassung

*) Prot. derselben S. 10.

und Aufenthalt handelt, auch noch der Art. 48 der Bundesverfassung seine Stelle finden, welche folgendermassen lautet:

»*Ein Bundesgesetz wird über die Kosten der Verpflegung und Beerdigung armer Angehöriger eines Kantons, welche in einem andern Kanton krank werden oder sterben, die nöthigen Bestimmungen treffen.*«

Seit dem 16. November 1865 bestand ein Konkordat »betreffend gegenseitige Vergütung von Verpflegungs- und Begräbnisskosten für arme Angehörige,« welchem die meisten Kantone beigetreten waren, dagegen hatten andere Kantone, wie namentlich Bern und Luzern, den Beitritt verweigert, weil sie das andere System vorgezogen hätten, nach welchem geleistete Unterstützungen von den heimathlichen Behörden nicht zurückgefordert werden. Um nun auch in dieser nicht unwichtigen Materie eine einheitliche Ordnung in der Schweiz durchführen zu können, schlug die ständeräthliche Revisionskommission am 13. Januar 1872 den obigen Artikel vor, welcher dann von beiden Räthen angenommen wurde und aus dem Entwurfe von 1872 in die jetzige Verfassung übergegangen ist.*) Das in Art. 48 geforderte Bundesgesetz ist bereits unter'm 22. Juni 1875 erlassen worden. Dasselbe hat das Prinzip der gegenseitigen Vergütung aufgegeben und den, früher schon in Vereinbarungen mit dem Auslande ausgesprochnen Grundsatz anerkannt, dass die Behörden des Ortes, wo die Erkrankung oder der Sterbefall stattfindet, für die Verpflegung und Beerdigung zu sorgen haben, ohne dafür von den heimathlichen Behörden Ersatz fordern zu können.**)

§ 4. Schutz gegen Doppelbesteurung.

Wenn auch in der Bundesverfassung von 1848 nicht ausdrücklich anerkannt, hat gleichwohl in der Praxis der Bundesbehörden seit dem Jahr 1862 der Grundsatz, dass Niemand das nämliche Vermögen oder Einkommen in zwei verschiednen Kantonen zu versteuern angehalten werden könne, volle Geltung und Durchführung gefunden. Indem die Bundesversammlung, ohne dafür in der Ver-

*) Es war nur eine kleine Redaktionsverbesserung, dass es jetzt heisst: »krank werden oder sterben«, statt früher »krank werden und sterben«.

**) Amtl. Samml. N. F. I. 743.

fassung selbst einen positiven Anhaltspunkt zu besitzen, diesen Grundsatz aufstellte, ist sie — mag man im Uebrigen von einer derartigen Erweiterung der Bundesgewalt auf dem Wege eines blossen Rekursentscheides denken wie man will — jedenfalls von einer richtigen Einsicht in das Wesen des Bundesstaates ausgegangen, mit welchem es unverträglich ist, dass unter den Konflikten, welche mit Bezug auf die Steuerhoheit zwischen den Kantonen entstehen können, der einzelne Bürger zu leiden habe. Auch der norddeutsche Bund hat unter'm 13. Mai 1870 ein Gesetz »wegen Beseitigung der Doppelbesteurung« (nunmehr deutsches Reichsgesetz) erlassen, was in folgender Weise motivirt wurde: »Nachdem das Gesetz über die Freizügigkeit die Aufenthalts- und Niederlassungsbefugnisse, und nachdem die Gewerbeordnung die Berechtigung zum Gewerbebetriebe innerhalb des Bundesgebietes wesentlich erweitert hat, ist es erforderlich und liegt es in der Konsequenz der durch die Verfassung und Gesetzgebung des Bundes sanktionirten Prinzipien, diejenigen Hindernisse, welche die bestehende Doppelbesteurung der vollen Verwirklichung dieser Prinzipien noch entgegenstellt, zu beseitigen.« *)

Bis zum Jahr 1862 pflegten Beschwerden über Doppelbesteurung vom Bundesrathe abgewiesen zu werden, weil die Steuergesetzgebungen der Kantone auf der Souveränetät der letzern beruhen und dem Bunde keine Einmischung zustehe, sofern jene Gesetzgebungen nicht mit Bundesvorschriften und Konkordaten im Widerspruche stehen.**) Beim Rekurse des Hrn. August Dürr von Burgdorf aber erklärte sich die Bundesversammlung zum Entscheide von Fragen über Doppelbesteurung befugt und erkannte im Spezialfalle: es seien von der im Kanton Bern, wo die Erblasserin wohnte, zu bezahlenden Erbschaftsteuer die im Kanton Freiburg liegenden Grundstücke befreit, weil der letztere Kanton bereits ebenfalls eine Erbschafts- oder Handänderungsgebühr von denselben erhebe. Zur Begründung der Kompetenz wurde im Berichte der nationalräthlichen Kommission Folgendes bemerkt:

»Wären die beiden Kantone unbedingt souverän und stünden sie nicht in einer solchen Beziehung zu einander, welche die Ausglei-

*) Koller Archiv IV. 951.
**) Vergl. Ullmer I. 213—214.

chung des Missverhältnisses gestattet, so müsste der davon Betroffene sich der Gewalt der Umstände unterziehen, weil keine Autorität vorhanden ist, die ihn gegen das Unrecht schützen könnte. Damit aber, dass die Kantone zu einem gemeinsamen Staate sich vereinigten, übernehmen sie die Verpflichtung, in der Ausübung ihrer kantonalen Rechte nicht in das Gebiet eines andern Kantons überzugreifen, und wenn dieses dennoch geschehen sollte, so sind die Bundesbehörden da, um zu prüfen und zu entscheiden, auf welcher Seite das Recht sei, und die Kantone müssen sich der bundesrechtlichen Entscheidung unterziehen. Dieser Fall ist vorhanden, wenn die Steuergesetzgebungen zweier Kantone in der Weise mit einander im Widerspruch stehen, dass beide Anspruch auf Besteurung der gleichen Sache machen; die Bundesbehörden müssen entscheiden, welche Ansprüche vom Bunde zu schützen seien.« *)

In Beziehung auf Liegenschaften fand die Bundesversammlung im Rekursfalle Dürr, dass zunächst der Kanton, auf dessen Gebiete sie liegen, berechtigt sei, dieselben zu besteuern und, soferne dieses geschehe, der Wohnortskanton des Eigenthümers sich der Besteurung zu enthalten habe.**) Dieser Grundsatz kam dann auch bei nachfolgenden Rekursentscheidungen in allen seinen Konsequenzen zur Anwendung. Insbesondere wurde bei einem Rekurse von Bewohnern des Kantons Glarus, welche im Kanton St. Gallen Liegenschaften besitzen, von den Bundesbehörden erkannt, dass sie zur Entrichtung der Grundsteuer nicht bloss für kantonale, sondern auch für kommunale Zwecke, namentlich für's Kirchen-, Schul- und Armenwesen verhalten werden mögen. Die ständeräthliche Kommission bemerkte darüber: »Die Einrede der Rekurrenten, sie können für persönliche Schulsteuren, die aus der Natur der Schulgenössigkeit herfliessen, nur von der Steuergesetzgebung ihres Wohnortes belangt werden, ist nicht stichhaltig, weil nach allgemein anerkannten Grundsätzen nicht bloss die Personen,

*) Ebenda II. 12 ff. Vergl. den Kommissionalbericht i. S. Heizmann ebenda S. 8—9.

**) Vergl. das deutsche Gesetz § 3: »Der Grundbesitz und der Betrieb eines Gewerbes, sowie das aus diesen Quellen herrührende Einkommen darf nur von demjenigen Bundes-Staate besteuert werden, in welchem der Grundbesitz liegt oder das Gewerbe betrieben wird.«

sondern auch die Sachen der Steuerhoheit des betreffenden Staates unterworfen sind.« *) Ebenso wurde bei einer Beschwerde von aargauischen Eigenthümern, welche im Kanton Luzern Grundbesitz haben, von den Bundesbehörden anerkannt, dass diese Liegenschaften der Gemeinde, in welcher sie sich befinden, Armensteuern zu bezahlen haben.**)

Was hingegen das bewegliche Vermögen, sowie den Erwerb (Einkommen) einer Person betrifft, so wird allenthalben***) und daher auch in unsrer bundesräthlichen Praxis der Grundsatz festgehalten, dass sie beides an ihrem Wohnorte zu versteuern hat.†) Es kann sich vorerst fragen, ob auch hypothekarisch versicherte Forderungen, welche auf Grund und Boden haften, zum beweglichen Vermögen gehören; insbesondere kann hier ein Konflikt zwischen der Steuerhoheit zweier Kantone leicht in der Weise entstehen, dass der Kanton, in dessen Gebiete die verpfändete Liegenschaft sich befindet, von dem Pfandschuldner die volle Grundsteuer erhebt und ihm gestattet, einen verhältnissmässigen Abzug am Zinse zu machen, während der Pfandgläubiger bereits in seinem Wohnsitzkanton sein ganzes Vermögen, mit Inbegriff des fraglichen Pfandtitels zu versteuern hat. Auch hier haben die Bundesbehörden sich gegen die Zulässigkeit einer solchen Doppelbesteurung entschieden und dem Wohnsitzkanton des Pfandgläubigers das bessere Besteurungsrecht zuerkannt.††) Beim Rekurse Tavel, welcher an die Bundesversammlung gezogen wurde, sprach sich die ständeräthliche Kommission folgendermassen aus: »Der Staatsrath des Kantons Freiburg sucht die betreffende Gesetzesbestimmung in erster Linie dadurch zu rechtfertigen, dass er sagt, es werde nicht das bewegliche Vermögen des Rekurrenten (das Darleihens-Kapital), sondern das zu seinen Gunsten im Kanton Freiburg konstituirte

*) Bundesbl. 1865 III. 739 ff. IV. 60. Vergl. auch II. 167.

**) Bundesbl. 1870 III. 185 ff, 1871 I. 491 ff.

***) Vergl. das deutsche Gesetz § 1: »Ein Deutscher darf vorbehaltlich der Bestimmungen in den §§ 3 und 4 zu den direkten Staatssteuern nur in demjenigen Bundes-Staate herangezogen werden, in welchem er seinen Wohnsitz hat. Einen Wohnsitz im Sinne dieses Gesetzes hat ein Deutscher an dem Orte, an welchem er eine Wohnung unter Umständen inne hat, welche auf die Absicht der dauernden Beibehaltung einer solchen schliessen lassen.«

†) Bundesbl. 1869 I. 971, 972. 1875 II. 584.

††) Bundesbl. 1865 II. 167. 1866 II. 615—626. Amtl. Samml. VIII. 875.

Realrecht besteuert. . . . In der That und Wahrheit wird aber ja freilich nicht das Grundstück, dessen Steuerrepräsentant der Eigenthümer ist, sondern das bewegliche Vermögen des Gläubigers selbst desshalb besteuert, weil auf das erstere zur bessern Sicherstellung des Guthabens eine Hypothek bestellt worden ist. Die Steuerquote wird nicht nach dem Werthe des Grundstückes oder nach der Qualität des Pfandes, sondern nach dem Massstabe der Forderung des Gläubigers bemessen. . . . Dagegen kommt es, um auf einen andern Scheingrund überzugehen, für den auswärts wohnenden Pfandgläubiger im Effekt auf Eines und dasselbe heraus, ob der Kanton Freiburg unmittelbar oder in einer mehr versteckten und künstlichen Weise das daselbst angelegte Kapitalvermögen besteuert, indem die freiburgische Gesetzgebung den Debitoren berechtigt, 3 ‰ von der Zinsschuld in Abzug zu bringen. Es ist diess nur das Mittel, über die Kantonsgränzen hinaus einen Besteurungsanspruch zu realisiren, welchen die Staatsgewalt direkt gegenüber dem »auswärts wohnenden Schweizerbürger nicht realisiren könnte.«

In Uebereinstimmung mit dieser bisherigen Praxis hat auch das Bundesgericht in wiederholten Entscheiden die Besteurung von Pfandkapitalien auswärts wohnender Pfandkreditoren als unzulässig erklärt. (Gyger-Bertola 5. Febr. 1875.)

In einem Spezialfalle entstand ferner die Frage, ob der Nutzniesser eines (nicht in Liegenschaften, sondern in Kapitaltiteln bestehenden) Familienfideikommisses den Zinsertrag desselben an seinem Wohnorte im Kanton Thurgau zu versteuern habe, oder ob das in St. Gallen verwaltete und waisenamtlich verwahrte Kapital hier zu versteuern sei. Der Bundesrath entschied zu Gunsten des Wohnsitzkantons aus folgenden Motiven: »Als Regel wird angenommen, dass das unbewegliche Vermögen da in Besteurung falle, wo es liegt, das bewegliche aber da, wo der Eigenthümer seinen gesetzlichen Wohnsitz hat. Es ist keinerlei Grund vorhanden, von dieser Regel zu Gunsten von Fideikommissen eine Ausnahme zu machen; vielmehr ist auch bei solchen der unbewegliche Theil des Vermögens am Orte, wo er liegt, und der bewegliche Theil am Wohnort seines oder seiner jeweiligen Nutzniesser zu besteuern. Dass der Sitz der Verwaltung des Fideikommisses sich in St. Gallen befindet, ist für die Besteurungsfrage nicht entscheidend, wie schon bezüglich des analogen Verhältnisses der Besteurung von Gut, das

in vormundschaftlicher Verwaltung liegt, festgestellt worden ist.« Der von der Regierung von St. Gallen gegen diesen Entscheid ergriffne Rekurs wurde von der Bundesversammlung abgewiesen.*)

Was die, allerdings analoge Frage betrifft, ob das unter Vormundschaft stehende Vermögen am Wohnorte des Vormundes oder an demjenigen des Bevormundeten zu versteuern sei, so hat der Bundesrath dieselbe wirklich immer im letztern Sinne entschieden, von der Ansicht ausgehend, dass im Einklange mit der ganzen neuern Praxis der Bundesbehörden dem Niederlassungskanton der Vorzug zu geben sei.**)

In Bezug auf die Frage, ob bei einer Aktiengesellschaft sowohl der Kanton, auf dessen Gebiete sie ihr Domizil hat, das gesammte Vermögen derselben, mit Inbegriff des Aktienkapitals, als auch der Kanton, in welchem der einzelne Aktionär wohnt, den Betrag der Aktien desselben, als Theil seines Vermögens, zu besteuern befugt sei, war die Praxis des Bundesrathes eine etwas schwankende. Eine Entscheidung vom Jahr 1868 sagt geradezu, es könne in solchen Fällen überall nicht von einer Doppelbesteurung der gleichen Person gesprochen werden,***) weil die Aktiengesellschaften als besondere, von den einzelnen Personen, die Aktien haben, verschiedene Persönlichkeiten erscheinen. In einem Falle vom Jahr 1874 dagegen, als ein Bewohner des Kantons Luzern sich darüber beschwerte, dass der Kanton Aargau das Vermögen und den Erwerb der Aktiengesellschaft »Spinnerei und Weberei Aarburg« besteure, während er von seinen Aktien dieses Geschäftes auch die Staats- und Gemeindesteuern an seinem Wohnorte bezahlen müsse, entschied der Bundesrath: der Rekurrent habe seine Aktien nur im Kanton Luzern zu versteuern.†) Das Bundesgericht, welches seit dem Neujahr 1875 die immer häufiger werdenden Beschwerden über Doppelbesteuerung zu entscheiden hat, hatte noch keinen Anlass, sich darüber auszusprechen, ob eine gleichzeitige Besteurung der Aktiengesellschaft und der einzelnen Aktionäre für

*) Bundesbl. 1866 II. 77 ff, 387.

**) Ullmer II. 16. Bundesbl. 1865 II. 165, 169.

***) Darauf kommt es auch gar nicht an, sondern auf die Besteurung der gleichen Sache. Vergl. den Kommissionsbericht oben S. 323.

†) Bundesbl. 1869 I. 975, 1875 II. 586.

den Betrag des Aktienkapitals zulässig sei, dagegen hat es im Falle der »Regina montium« mit aller Entschiedenheit das Recht des Kantons, in welchem die Gesellschaft ihren Sitz hat, auf Besteuerung des ganzen Vermögens derselben, mit Inbegriff des Grund- (Aktien-)kapitals, anerkannt. Dieser Entscheid wurde folgendermassen begründet: »Das Grundkapital wird allerdings durch die einzelnen Aktionäre zusammengebracht und besteht lediglich aus den Einzelkapitalien, welche die Aktionäre zur Bildung der Gesellschaft als Gesammtkapital zusammengelegt haben. Allein dadurch werden die Aktionäre nicht Gläubiger, sondern Mitglieder der Aktiengesellschaft. Dieselben erwerben durch die Einzahlung des Aktienkapitals auf die Gesellschaft keine Forderungsrechte im Umfange der bezahlten Beiträge; die Aktien sind keine Forderungstitel für bestimmte Geldsummen oder deren Aequivalent, sondern repräsentiren der Gesellschaft gegenüber nur die Quoten, zu welchen die Inhaber am Gesellschaftsvermögen antheilberechtigt sind und nach Auflösung der Gesellschaft Anspruch an deren Reinvermögen haben, Das Grundkapital der Aktiengesellschaft stellt sich nicht als ein Passivum derselben, sondern als das von den Aktionären für das Aktienunternehmen ausgesetzte Betriebskapital dar, welches dieselben am Gewinne und Verluste des Unternehmens betheiligt. — — Die Aktiengesellschaft erscheint demnach als eine Kapitalgenossenschaft, welche mit Recht da besteuert wird, wo sie ihr Domizil hat, beziehungsweise wo das zur selbstständigen Persönlichkeit erhobne Kapital handelt und den Schutz des Staates geniesst. Dass der Betrag des Grundkapitals nach allgemeiner Uebung der Aktiengesellschaften unter die Passiven derselben aufgenommen wird, ist für das Wesen derselben, beziehungsweise der Aktien ganz ohne Bedeutung. Diese Buchungsweise ist lediglich eine Rechnungsmanipulation, durch welche das Aktienkapital nicht in eine Schuld der Gesellschaft an die Aktionäre und die Aktie nicht in einen Forderungstitel für eine bestimmte Geldsumme umgewandelt wird. Kann demnach die Steuerpflicht der Aktiengesellschaft auch bezüglich des Grundkapitals mit Fug nicht bezweifelt werden, so spricht für deren Besteuerung auch unter der Voraussetzung, dass in der gleichzeitigen Steuerbelastung der Gesellschaft und der Aktionäre eine unzulässige Doppelbesteuerung zu erblicken wäre und daher nur die Wahl bliebe, entweder jene

diese zu besteuern, noch der Umstand, dass sonst die ausländischen Inhaber von Aktien von jeder Steuer im Inlande befreit würden, während das Bundesrecht nur eine Doppelbesteuerung im Inlande verbietet, die ausländischen Aktionäre sich daher nicht auf dasselbe berufen könnten.« *)

Sehr häufig kommt der Fall vor, dass eine einzelne Person oder eine Handelsgesellschaft ein Gewerbe betreibt in einem andern Kanton als in demjenigen ihres Wohnsitzes; ist dann das Betriebskapital, welches in diesem Geschäfte steckt (abgesehen von dem Werthe der Immobilien), sowie das Einkommen aus demselben am Wohnsitze des Eigenthümers oder am Orte des Geschäftsbetriebes zu versteuern? Die Antwort, welche das deutsche Reichsgesetz (§ 3, oben S. 323) auf diese Frage giebt, hat auch in der Praxis unsrer Bundesbehörden sich Geltung verschafft. Schon der Bundesrath erkannte in wiederholten Fällen: wenn ein Handels- oder Fabrikationshaus ein Filialgeschäft in einem andern Kanton als demjenigen seines Hauptdomizils betreibe, so sei der Kanton, in welchem die Filiale sich befinde, befugt, das zu derselben dienende Betriebskapital und insbesondere auch den Erwerb aus diesem Geschäfte zu besteuern, in dem Sinne nämlich, dass diese Steuern von denjenigen, welche das betreffende Haus an seinem Hauptdomizil bezahlen muss, in Abzug gebracht werden sollen.**) Von der nämlichen Anschauung ist nun auch das Bundesgericht ausgegangen, indem es in zwei verschiednen Fällen, in denen sich die Kantone Zürich und Thurgau, jener als Wohnsitzkanton der Inhaber eines Fabrikgeschäftes, dieser als derjenige Kanton, auf dessen Gebiete die Fabrik sich befindet und betrieben wird, gegenüberstanden, letzterm das bessere Recht auf Besteurung des aus der Fabrik herfliessenden Einkommens zuerkannte. In der Begründung dieses Entscheides heisst es: »Die Frage, ob der Niederlassungskanton der Geschäftsinhaber als solcher, oder derjenige Kanton, in welchem dieselben ihr allgemeines persönliches Domizil haben, das bessere Recht auf Besteurung von Kapital und Einkommen der Fabrik besitze, muss unbedingt zu Gunsten desjenigen Kantons entschieden werden, in welchem die Geschäftsinhaber

*) Zeitschr. I. 33—39.

**) Bundesbl. 1868 II. 458. Geschäftsbericht v. 1873 S. 362.

ihr Spezialdomizil für das Geschäft nehmen mussten und wo also das Geschäft sein Domizil und seine Wirksamkeit hat und das Kapital arbeitet und den Schutz des Staates geniesst. Diesem gegenüber kann der mehr zufällige Umstand, dass der Inhaber persönlich an einem andern Orte wohnt .... nicht in solche Berücksichtigung fallen, dass dadurch das Steuerrecht des Kantons, welches dieser gegenüber allen in seinem Gebiete bestehenden Fabriketablissements ausübt, beeinträchtigt werden könnte.« *)

Eine Doppelbesteurung kann auch dann eintreten, wenn Jemand entweder abwechselnd im Laufe des Jahres an zwei verschiednen Wohnsitzen sich aufhält oder von seinem bisherigen Wohnorte an einen neuen übersiedelt und von den beiden Kantonen, in denen er gewohnt hat, für das ganze Jahr besteuert wird. Der Bundesrath und nach ihm das Bundesgericht haben derartige Konfliktfragen dahin entschieden, dass jeder Kanton nur nach Massgabe (pro rata) der Zeit, während deren der Betreffende auf seinem Gebiete gewohnt hat, die Jahressteuer zu fordern berechtigt ist. Dabei wurde in zwei Fällen ausdrücklich erklärt, es komme nicht darauf an, ob die steuerpflichtige Person auf förmliche Niederlassung oder bloss auf eine Aufenthaltskarte hin an einem Orte gewohnt habe.« **)

Wie wir bereits bei Anlass des Rekursfalles der Regina montium gesehen haben, geht das Bundesgericht von der Ansicht aus, dass das Bundesrecht bloss eine Doppelbesteurung im Inlande verbiete. Es wurde solches noch entschiedner betont in dem Falle des Friedrich Blumer von Schwanden, welcher behauptete, dass er einen Theil seines Vermögens gleichzeitig in Mailand und im Kanton Glarus versteuern müsse.***) Dieser Grundsatz ist jedoch vom Bundesgericht im gleichen Falle des Friedr. Blumer ausdrücklich nur bezüglich des beweglichen Vermögens anerkannt worden, mit dem speziellen Beisatze, dass das Grundeigenthum eines hiesigen Einwohners, welches im Auslande liege und dort steuerpflichtig ist, konform einem frühern Entscheide der Bundesbehörden, in der Schweiz nicht besteuert werden dürfe. Auf der andern Seite sprach

*) Zeitschr. I. 361—364.

**) Bundesbl. 1869 I. 971. 1870 II. 135 ff. 1872 II. 484. Geschäftsbericht v. 1873 S. 364. Zeitschr. I. 32

***) Zeitschr. I. 191.

sich im Falle des Laurenz Riccono, Tunnelbauer im Kanton Luzern, das Bundesgericht dahin aus, dass es nur über Doppelbesteurung zwischen zwei Kantonen, nicht aber über solche zwischen zwei Gemeinden zu erkennen habe.*)

Es kann sich noch fragen, ob eine Doppelbesteurung in dem Falle zulässig sei, wenn der Besteuerte ausdrücklich oder stillschweigend die Steuerpflicht in einem Kanton, wo sie sonst nach der bundesrechtlichen Praxis nicht begründet wäre, anerkennt. Der Bundesrath hat in wiederholten Entscheidungen diese Frage bejaht;**) die Bundesversammlung hingegen hat sie im Falle des Israeliten Julius Wyler, dessen gegen seine Heimathgemeinde eingegangne Verpflichtung freilich nicht als eine ganz freiwillige erschien, aus dem Grunde verneint, weil Steuerverträge, als einen Gegenstand des öffentlichen Rechtes beschlagend, unzulässig seien. Mit Recht hat indessen, dieser Motivirung gegenüber, eine Minderheit der nationalräthlichen Kommission darauf hingewiesen, dass durch solche Verträge keine Steuerhoheit beeinträchtigt werde und dass es doch gewiss nicht als unerlaubt anzusehen sei, wenn Jemand einer Gemeinde gegenüber sich zu jährlichen Leistungen verpflichte, zumal der Besitz von Vermögen kein unveräusserliches Recht sei.***)

§ 5. Unverjährbarkeit des Bürgerrechtes.

Der Besitz des schweizerischen Bürgerrechtes hängt von demjenigen eines Kantonsbürgerrechtes ab,†) wie letzterer hinwieder in der Regel denjenigen eines Gemeindsbürgerrechtes voraussetzt. Es ist daher zunächst Sache der Kantone, Bestimmungen über den

*) Zeitschr. I. 356, vergl. S. 359.

**) Vergl. Bundesbl. 1869 I. 970, 971.

***) Bundesbl. 1872 III. 27—36.

†) Vergl. das Gesetz des norddeutschen Bundes (jetzt Reichsgesetz, vom 1. Juni 1870 über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit Art. 1: »Die Bundes-Angehörigkeit wird durch die Staats-Angehörigkeit in einem Bundesstaate erworben und erlischt mit deren Verlust.« In Nordamerika hingegen ist die Naturalisation ausschliesslich Sache der Union und die Staaten können das Bürgerrecht nicht verleihen. Jeder Bürger der Union ist zugleich Bürger des Staates, in welchem er seinen Wohnsitz hat. Rüttimann I. 92, 98.

Erwerb und Verlust des Bürgerrechtes aufzustellen; aber da hieraus leicht sowohl interkanonale als internationale Konflikte entstehen können, so fand man schon bei Entwerfung der Bundesverfassung von 1848 für angemessen, wenigstens den allgemeinen Grundsatz aufzustellen: es dürfe kein Kanton einen seiner Bürger des Bürgerrechtes verlustig erklären. Man wollte damit zunächst die Entstehung von Heimathlosigkeit verhüten; denn früher gab es Kantone, welche den Uebertritt zu einer andern Konfession oder die Eingehung einer paritätischen Ehe mit dem Verluste des Bürgerrechtes bestraften, wogegen sich die andern Kantone durch Konkordate zu schützen suchten. An der revidirenden Tagsatzung schlug die Gesandtschaft von Zürich vor, in dem Falle, wenn ein Schweizer ein unbestrittnes Heimathrecht im Auslande besitze, eine Ausnahme von dem ausgesprochnen Grundsatze eintreten zu lassen. Sie wies insbesondere darauf hin, dass, wenn die Auswanderer unter allen Umständen und auf alle Zeiten als Bürger betrachtet werden müssten, die Kantone und die Gemeinden dadurch eine auswärtige Bevölkerung bekämen, welche zum Heimathlande in keinem nähern Verhältnisse ständen und auf das Bürgerrecht nur dann gelegentlich Anspruch erheben würden, wenn gewisse Vortheile zu erlangen wären. Gegen den Antrag Zürich's wurde jedoch eingewendet, das schweizerische Bürgerrecht müsse so heilig geachtet werden, dass eine Verjährung in Beziehung auf dasselbe durchaus nicht zugelassen werden sollte. Dieser Begriff von dem Werthe und der Bedeutung des Schweizerbürgerrechtes hänge auf's innigste mit den Ansichten des Volkes zusammen. Der Eidgenosse sollte seines Heimathrechtes nur dann verlustig gehen, wenn er auf dasselbe freiwillig verzichte und nachweise, dass er ein anderes Indigenat sich erworben habe. Nach dieser Diskussion blieb der Antrag der Gesandtschaft von Zürich mit bloss zwei Stimmen in Minderheit.*)

Bei den Revisionsberathungen der Jahre 1871 bis 1874 wurde in den ersten Satz des Art. 42 der Bundesverfassung von 1848, mit welchem wir es hier allein zu thun haben, unpassender Weise der Ausschluss der Verbannungsstrafe eingeschaltet, wovon wir an einem andern Orte sprechen werden. Daneben aber hatte die

*) Abschied S. 85—86.

nationalräthliche Kommission von 1871 folgenden Zusatz beantragt: »Wer ein ausländisches Staatsbürgerrecht erwirbt oder annimmt, verliert seine schweizerischen und kantonalen Bürgerrechte.« Dieser Antrag wurde in ähnlicher Weise begründet wie derjenige Zürich's im Jahr 1848: »Es komme vor, dass Schweizer in Amerika sich naturalisiren lassen und, wenn sie in die alte Heimath zurückkehren, je nach Umständen und Behagen die Erfüllung diesseitiger Bürgerpflichten von der Hand weisen, gestützt auf ihr neu erworbnes amerikanisches Bürgerrecht, — oder auch, wenn die Verhältnisse anders liegen, die Hülfe und Unterstützung der herwärtigen Gemeinden und Kantone in Anspruch nehmen, gestützt darauf, dass ungeachtet des erworbenen amerikanischen Bürgerrechts die schweizerische Nationalität ihnen nicht verloren gegangen sei und dass sie, wie ehevor, alle Rechte eines Kantons- und Gemeindebürgers unbedingt ansprechen dürfen. Eine so unklare, beliebig so oder anders gedeutete Stellung sei unhaltbar, führe zu Konflikten und trete dem Gefühle der alten Heimath vielfach und oft sehr unangenehm zu nahe.« *) Der Nationalrath selbst aber strich den beantragten Zusatz, nachdem in der Diskussion gegen denselben namentlich Folgendes angeführt worden war: »Durch das Bundesgesetz von 1850 habe man dem Heimathlosenwesen entgegengearbeitet und jetzt beantrage man wieder eine Bestimmung, durch welche dieses Unwesen von einer andern Seite hereindringen könnte. Hierin liege ein Widerspruch vor mit unsrer Geschichte sowohl als mit der Entwicklung unserer Rechtszustände und mit der Ansicht der Bevölkerung selbst, die gewissermassen herkömmlich an dem schönen Glauben hange, dass ohne eignes und spontanes Hinzuthun das schweizerische Heimathrecht niemals verloren gehen könne. Die Erwerbung eines fremden Bürgerrechtes hange zudem nicht immer vom freien Willen des Bürgers ab, indem in vielen Staaten die Verhältnisse dazu zwingen, das dortige Indigenat sich zu verschaffen. So müsse in manchen Staaten, auch selbst in Amerika, der Erwerbung von Grundeigenthum die Naturalisation vorausgehen und in einzelnen Staaten Deutschlands, wo das Konzessionirungssystem noch herrsche, erscheine die Betreibung gewisser Gewerbe ebenfalls an das Indigenat geknüpft. Allerdings mögen mit solchen

*) Prot. 1871/2 S. 131, 242.

Doppelbürgerrechten, namentlich wegen des Gerichtsstandes, manche Inkonvenienzen verbunden sein. Diese seien indessen nicht so erheblich, um einer allgemeinen und im Volke tief begründeten Anschauung zu nahe zu treten, und diess um so weniger, weil die Erwerbung eines fremden Bürgerrechtes bisanhin für die Schweiz noch keine irgend erhebliche Uebelstände gebracht oder Verwicklungen mit dem Auslande herbeigeführt habe.« *)

Bei der letzten Bundesrevision blieb also der Grundsatz, dass der Schweizer sein Heimathrecht nur durch eigne Verzichtleistung verlieren könne, unverändert fortbestehen. Nur fand man, da in den Kantonen sehr verschiedne Bestimmungen über diese Verzichtleistung bestehen, an manchen Orten sogar die Möglichkeit derselben bezweifelt wird, bei der Revisionsberathung von 1872 für angemessen, die Regelung der hierauf bezüglichen Fragen der Bundesgesetzgebung zu überweisen, **) und aus dem damaligen Entwurfe ist der daherige Zusatz unverändert in die gegenwärtige Bundesverfassung übergegangen. In dieser lautet nun Art. 44, soweit er uns hier angeht, ***) folgendermassen:

»*Kein Kanton darf einen Kantonsbürger* . . . . .« *des Bürgerrechtes verlustig erklären.*

»*Die Bedingungen* . . . . ., *unter welchen ein Schweizer zum Zwecke der Erwerbung eines ausländischen Bürgerrechtes auf sein Bürgerrecht verzichten kann, werden durch die Bundesgesetzgebung geregelt.*«

Was nun die Tragweite der vorstehenden Bestimmungen betrifft, so hat der Bundesrath in verschiednen Noten, die er darüber an auswärtige Regierungen zu erlassen hatte, †) dieselbe ohne Zweifel richtig in folgender Weise angegeben: Das schweizerische Bürgerrecht ist unverjährbar; jeder Schweizer behält seine Nationalität, so lange er nicht selbst darauf verzichtet und so lange die gesetz-

*) Prot. v. 1871/2 S. 213, 217.

**) Ebenda S. 547. Der Antrag gelangte aus dem Ständerathe an den Nationalrath.

***) Der Ausschluss der Kantonsverweisung findet seine natürliche Stelle später (Verbannung). Die Ertheilung des Bürgerrechtes an Ausländer behandeln wir, wie es schon in der ersten Ausgabe geschehen ist, in Verbindung mit der Fremdenpolizei.

†) Bundesbl. 1866 II. 450, 1870 II. 138, 1871 II. 354 ff.

lich gültige Abstammung nachgewiesen werden kann. Die blosse Thatsache des Bürgerrechtserwerbes in einem auswärtigen Staate genügt nicht, um ein Kantonsbürgerrecht zu verlieren, in dessen Besitze man sich befindet; ebensowenig genügt dazu eine langjährige Abwesenheit im Auslande, selbst wenn der Betreffende weder seine Militärpflicht erfüllt noch Steuern bezahlt hätte, oder der Eintritt in auswärtigen Civil- oder Militärdienst. Vielmehr bedarf es zum Verluste des Kantonsbürgerrechts einer förmlichen und ausdrücklichen Willenserklärung, welche dann auch für alle minderjährigen Kinder gültig ist. Um aber rechtskräftig auf ein Kantonsbürgerrecht verzichten zu können, muss für den Erwerb des Staatsbürgerrechtes in einem andern Staate oder Kanton der Nachweis geleistet werden.

Aus dem Gesagten geht hervor, dass unser schweizerisches Staatsrecht durchaus nicht dem in manchen Ländern*) geltenden Grundsatze der Unzulässigkeit von Doppelbürgerrechten huldigt. Als daher die Regierung von Appenzell A. Rh. im Jahr 1851 behauptete, es stehe ihrem Kanton das Recht zu, einen Bürger, der in einem andern Kanton das Bürgerrecht erwerbe, seines frühern Bürgerrechtes verlustig zu erklären, bemerkte ihr der Bundesrath, diese Anschauung stehe mit der Bundesverfassung im Widerspruch und er müsste daher auf allfällige Beschwerde eines Appenzellers über Entzug des Bürgerrechtes aus dem genannten Grunde demselben den erforderlichen Schutz gewähren.**)

Unzulässig fand die Bundesversammlung auch die Bestimmung der Verfassung von Uri vom Jahr 1850, welche den Verlust des Bürgerrechtes für Diejenigen festsetzte, die, nachdem sie ein auswärtiges Indigenat erworben, es versäumen, ihr schweizerisches Heimathsrecht binnen einer gewissen Frist erneuern zu lassen.***) Auch gegenüber der Verfassung des Kantons St. Gallen, die eine ähnliche Bestimmung enthielt, behielt sich die Bundesversammlung »die selbsteigne Auslegung des Art. 43 (jetzt 44) vor.« †)

*) Vergl. namentlich den Code civil Art. 17: »La qualité de Français se perdra: 1° par la naturalisation acquise en pays étranger.«

**) Ullmer II. 120. Zulässig wurde dagegen die Bestimmung gefunden, dass wer das Bürgerrecht von Appenzell A. Rh. erwerben wolle, die Entlassung von seinem frühern Bürgerrechte urkundlich nachweisen müsse. Ebenda I. 40.

***) Bundesbl. 1850 II. 360, 368. Ullmer I. 28.

†) Amtl. Samml. VII. 122.

Endlich ist hier noch zu erwähnen, dass der Bundesrath eine Verordnung Nidwalden's unzulässig fand, welche vorschrieb, dass dortige Wittwen, welche aus Obwalden gebürtig wären, wieder ihrer ursprünglichen Armenbehörde zufallen sollten. Die Erwerbung des Armenrechtes ist nämlich nur eine Folge des Bürgerrechtes; letztres aber darf nach Art. 44 nicht verloren gehen.*)

§ 6. Glaubens- und Kultusfreiheit; konfessionelle Verhältnisse.

Die Bundesverfassung von 1848 enthielt über diese wichtige und delikate Materie in Art. 44 bloss folgende zwei kurze, aber immerhin inhaltschwere Sätze:

»Die freie Ausübung des Gottesdienstes ist den anerkannten christlichen Konfessionen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet.**)

»Den Kantonen, sowie dem Bunde bleibt vorbehalten, für Handhabung der öffentlichen Ordnung und des Friedens unter den Konfessionen die geeigneten Massnahmen zu treffen.«

In Folge des zweiten Satzes wurden die beiden Bundesgesetze vom 3. Dezember 1850 und vom 3. Februar 1862 über die gemischten Ehen***) erlassen, von welchen das erstere die Eingehung, das letztere die Scheidung solcher Ehen für alle Schweizer ermöglichte. Ebenso erklärte in Folge jener Bestimmung die Bundesversammlung das freiburgische Gesetz über die Feiertagspolizei, welches den Protestanten an katholischen Festtagen öffentliche und geräuschvolle Arbeiten untersagte, für unzulässig.†)

So sehr indessen der zweite Satz des frühern Art. 44 seinem Wortlaute nach zu einer etwas weitgehenden Interpretation sich eignete, so fühlte man sich doch fortwährend allzusehr eingeschränkt durch den ersten Satz, der, wenn er auch den Zuständen vor 1848 gegenüber einen entschiednen Fortschritt enthielt, doch noch lange nicht volle Religionsfreiheit gewährte. Bei der misslungnen

*) Ullmer I. 150.

**) Der Antrag Schaffhausen's, allen statt bloss »den anerkannten« christlichen Konfessionen die Kultusfreiheit zu sichern, war an der revidirenden Tagsatzung mit 8½ Stimmen in Minderheit geblieben.

***) Amtl. Samml. II. 130—132, VII. 126—127.

†) Ebenda VII. 124—125.

Partialrevision von 1866 war daher von der Bundesversammlung dem ersten Satze bereits folgende erweiterte Fassung gegeben worden: »Die Glaubensfreiheit ist unverletzlich. Um des Glaubensbekenntnisses willen darf Niemand in den bürgerlichen oder politischen Rechten beschränkt werden. Die freie Ausübung des Gottesdienstes ist den anerkannten christlichen Konfessionen, sowie innerhalb der Schranken der Sittlichkeit und öffentlichen Ordnung auch jeder andern Religionsgenossenschaft im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet.«

Bei der Wiederaufnahme der Bundesrevision ging der Bundesrath in seiner Botschaft vom 17. Juni 1870 noch etwas weiter. In anerkennenswerther Voraussicht des grossen Kampfes zwischen Staat und Kirche, den das damals tagende vatikanische Konzil herbeiführen werde, bezeichnete er die Proklamirung der religiösen Freiheit als das beste Mittel zur Beseitigung der drohenden Gefahren, »zugleich ein solches, das Allen gerecht ist und Niemanden weh thut.« Demgemäss wurden an die Stelle des ersten Satzes des Art. 44 folgende Bestimmungen vorgeschlagen: »Die Gewissensfreiheit ist gewährleistet. Niemand darf in der Ausübung der bürgerlichen oder politischen Rechte um des Glaubensbekenntnisses willen beschränkt oder zur Vornahme einer religiösen Handlung verhalten werden. Niemand ist gehalten, für eigentliche Kultuszwecke einer Konfession oder Religionsgenossenschaft, welcher er nicht angehört, Steuern zu bezahlen. Das Glaubensbekenntniss entbindet nicht von der Erfüllung bürgerlicher Pflichten. Die freie Ausübung des Gottesdienstes ist innerhalb den Schranken der Sittlichkeit und der öffentlichen Ordnung jeder Religionsgenossenschaft im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet.«

Diese Anträge des Bundesrathes gingen mit nicht sehr wesentlichen Aenderungen in den Revisionsentwurf vom 5. März 1872 (siehe oben S. 155) über. Die wesentlichste Neuerung, welche damals von den gesetzgebenden Räthen beschlossen wurde, bestand darin, dass in den zweiten Satz des bisherigen Art. 44 die Worte eingeschaltet wurden: »sowie gegen Eingriffe der kirchlichen Behörden in die Rechte der Bürger und des Staates«. Es geschah dieses in Folge des bereits erwachten Kampfes gegen die Aufstellungen des vatikanischen Konzils. Viel bedeutender waren die Einwirkungen dieses Kampfes, der erst im Jahr 1873 in der Schweiz

zum vollen Ausbruche kam, bei der letzten, endlich mit Erfolg gekrönten Revision. Schon der Bundesrath, welcher die konfessionellen Fragen geradezu an die Spitze seiner Botschaft vom 4. Juli 1873 stellte, beantragte folgende neue oder doch erweiterte Bestimmungen: 1) »Niemand darf zur Theilnahme an einer Religionsgenossenschaft, an einem religiösen Unterricht oder zur Vornahme einer religiösen Handlung gezwungen werden.« 2) »Die bürgerlichen und politischen Rechte dürfen von keinen Vorschriften und Bedingungen kirchlicher oder religiöser Natur abhängig gemacht werden.« 3) »Anstände aus dem öffentlichen oder Privatrechte, welche über die Trennung und Neubildung von Religionsgenossenschaften gegenüber den Kantonen entstehen, entscheidet der Bund.« 4) »Die Errichtung von Bisthümern auf schweizerischem Gebiete unterliegt der Genehmigung des Bundes.« In Verbindung hiemit standen Anträge auf Abschaffung der geistlichen Gerichtsbarkeit und Uebertragung der Civilstandsregister an die weltlichen Behörden, welche wir später in den einschlägigen Abschnitten behandeln werden.

Viel weiter noch gieng die nationalräthliche Kommission, indem sie Anträge beifügte über die religiöse Erziehung der Kinder, über die Aufhebung der Nuntiatur, über Errichtung und Wiederherstellung von Klöstern, sowie über die Novizenaufnahme, über Ausdehnung des Jesuitenverbotes*) auf andere Orden, über wissenschaftliche Ausweise für die Geistlichen, über Reduktion der Feiertage und über die Begräbnissplätze. Mehrere dieser Anträge wurden schon von der ständeräthlichen Kommission gestrichen und sind mit Recht beseitigt worden, weil sie zu tief eingriffen in die kirchlichen Verhältnisse, die doch zunächst Sache der Kantone sind, andere hingegen haben in die gegenwärtige Bundesverfassung Aufnahme gefunden. In letzterer lauten nun die einschlägigen Artikel folgendermassen:

Art. 49.

»*Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist unverletzlich.*

*) Der einschlägige Art. 58 der Bundesverfassung von 1848 lautete kurz: »Der Orden der Jesuiten und die ihm affiliirten Gesellschaften dürfen in keinem Theil der Schweiz Aufnahme finden.« Schon im Entwurfe von 1872 war indessen beigefügt worden: »und es ist ihren Gliedern jede Wirksamkeit in Kirche und Schule untersagt«.

»*Niemand darf zur Theilnahme an einer Religionsgenossenschaft, oder an einem religiösen Unterricht, oder zu Vornahme einer religiösen Handlung gezwungen, oder wegen Glaubensansichten mit Strafen irgend welcher Art belegt werden.*

»*Ueber die religiöse Erziehung der Kinder bis zum erfüllten 16. Altersjahr verfügt im Sinn vorstehender Grundsätze der Inhaber der väterlichen oder vormundschaftlichen Gewalt.*

»*Die Ausübung bürgerlicher oder politischer Rechte darf durch keinerlei Vorschriften oder Bedingungen kirchlicher oder religiöser Natur beschränkt werden.*

»*Die Glaubenansichten entbinden nicht von der Erfüllung der bürgerlichen Pflichten.*

»*Niemand ist gehalten, Steuern zu bezahlen, welche speziell für eigentliche Kultuszwecke einer Religionsgenossenschaft, der er nicht angehört, auferlegt werden. Die nähere Ausführung dieses Grundsatzes ist der Bundesgesetzgebung vorbehalten.*«

Art. 50.

»*Die freie Ausübung gottesdienstlicher Handlungen ist innerhalb der Schranken der Sittlichkeit und der öffentlichen Ordnung gewährleistet.*

»*Den Kantonen, sowie dem Bunde bleibt vorbehalten, zur Handhabung der Ordnung und des öffentlichen Friedens unter den Angehörigen der verschiedenen Religionsgenossenschaften, sowie gegen Eingriffe kirchlicher Behörden in die Rechte der Bürger und des Staates die geeigneten Massnahmen zu treffen.*

»*Anstände aus dem öffentlichen oder Privatrechte, welche über die Bildung oder Trennung von Religionsgenossenschaften entstehen, können auf dem Wege der Beschwerdeführung der Entscheidung der zuständigen Bundesbehörden unterstellt werden.*

»*Die Errichtung von Bisthümern auf schweizerischem Gebiete unterliegt der Genehmigung des Bundes.*«

Art. 51.

»*Der Orden der Jesuiten und die ihm affiliirten Gesellschaften dürfen in keinem Theil der Schweiz Aufnahme finden, und es ist ihren Gliedern jede Wirksamkeit in Kirche und Schule untersagt.*

»*Dieses Verbot kann durch Bundesbeschluss auch auf andere geistliche Orden ausgedehnt werden, deren Wirksamkeit staatsgefährlich ist oder den Frieden der Konfessionen stört.*«

Art. 52.

»*Die Errichtung neuer und die Wiederherstellung aufgehobner Klöster oder religiöser Orden ist unzulässig.*«

Art. 53, Satz 2.

»*Die Verfügung über die Begräbnissplätze steht den bürgerlichen Behörden zu. Sie haben dafür zu sorgen, dass jeder Verstorbene schicklich beerdigt werden kann.*«

Ueberblicken wir nun alle diese Bestimmungen, welche sich auf die konfessionellen Verhältnisse beziehen, so ist unverkennbar, dass, wie schon aus der Entstehungsgeschichte ersichtlich ist, zwei verschiedne Systeme darauf eingewirkt haben, deren jedes in seiner Weise den Anmassungen der römischen Kirche entgegenzutreten sucht. Wie die beiden Systeme grundsätzlich weit auseinandergehen, so wird man früher oder später auch in der Praxis sich für das eine derselben entscheiden und dann mit dem andern brechen müssen. Das eine dieser Systeme besteht darin, dass der Staat den verschiednen Religionsgenossenschaften gegenüber, so lange sie nicht in seine Ordnung eingreifen, sich neutral verhält, — dass er Staatliches und Kirchliches gänzlich von einander trennt und keine Konfession bevorzugt, aber jedem Dogma und jedem Kultus volle Freiheit gewährt. Das andere System ist dasjenige des staatlichen Eingreifens in die kirchlichen Verhältnisse im Interesse der Aufklärung oder des konfessionellen Friedens, — in seinen Konsequenzen das Staatskirchenthum im Gegensatze zur religiösen Freiheit.*) Aus dem erstern Systeme sind der ganze Art. 49, der erste Satz des Art. 50 und der Art. 53, aus dem letztern hingegen die folgenden Sätze des Art. 50, sowie die Art. 51 und 52 hervorgegangen. Da jedes der beiden Systeme in der Bundesverfassung gewisse Anhaltspunkte findet, so werden ohne Zweifel bei allen konfessionellen Fragen, wo es sich um Auslegung derselben handelt, die prinzipiellen Gegensätze auf einander platzen. Unsers Erachtens gehört die Zukunft der religiösen Freiheit; aber in Folge historischer Verhältnisse werden wir in der Schweiz noch längere Zeit Landeskirchen haben, die vom Staate begünstigt und beschützt werden.

*) Den prägnantesten Ausdruck hat dieses System in dem Worte eines Berner Redners gefunden: man müsse dafür sorgen, »dass der Mutz selbst Bischof sei«.

An der Spitze des Art. 49 steht, alle andern Bestimmungen desselben beherrschend, das grosse Prinzip der Glaubens- und Gewissensfreiheit. Die erste logische Folgerung, welche aus demselben gezogen wird, besteht darin, dass Niemand zur Theilnahme an einer Religionsgenossenschaft oder zur Vornahme einer religiösen Handlung oder zum Empfangen eines religiösen Unterrichtes gezwungen werden kann; in letztrer Hinsicht musste freilich die Erläuterung beigefügt werden, dass über die religiöse Erziehung der Kinder bis zum 16. Altersjahre der Vater oder dessen Stellvertreter frei verfügt. *) In frühern Jahrhunderten galten hierüber bekanntlich auch in der Schweiz andre Grundsätze: nach dem Wahlspruche »cujus regio, illius religio« hielt sich jede Obrigkeit für berechtigt, auf dem ihr ausschliesslich zustehenden Gebiete nur eine bestimmte Landeskirche zu dulden, dann aber alle ihre Angehörigen zur Theilnahme an derselben nöthigenfalls mit dem Schwerte anzuhalten. War auch dieses System im Grossen und Ganzen seit der französischen Revolution ausser Geltung gekommen, so kamen doch noch in den letzten Jahrzehnden einige unverkennbare Ueberbleibsel desselben vor: so namentlich der Zwang zur Taufe, welcher in Appenzell A. Rh. gegen die Kinder dissentirender Eltern angewendet zu werden pflegte. Daneben fehlte es insbesondere in den katholischen Kantonen nicht an Strafen und bürgerlichen Rechtsnachtheilen, welche hin und wieder für die Nichterfüllung religiöser Pflichten angedroht waren; so wurden namentlich hin und wieder auch erwachsene Jünglinge noch mit Bussen zur Theilnahme an einem Religionsunterrichte angehalten. Es war daher nicht ganz ohne praktische Bedeutung, dass der Bund das individuelle Recht des Bürgers, in Glaubenssachen nur seinen eignen Ansichten zu folgen und jede Einmischung der Be-

*) Nach Rüttimann II. 262 finden sich in den Verfassungen oder Gesetzen der meisten nordamerikanischen Einzelstaaten folgende Sätze: »a) Niemand ist verpflichtet, sich irgend einem religiösen Vereine, irgend einer Kirche anzuschliessen. Wer einem solchen Vereine angehört, kann jederzeit aus demselben austreten. b) Niemand kann zu irgend einer gottesdienstlichen Handlung angehalten werden. c) Der Vater kann seinem Kinde diejenige religiöse Erziehung zukommen lassen, welche er für die beste hält; er kann es aber auch ohne Taufe, ohne Konfirmation und ohne allen Religionsunterricht aufwachsen lassen.«

hörden in dieses innere Heiligthum von der Hand zu weisen, in seinen Schutz nahm.

Die zweite Folgerung, welche der Art. 49 aus dem Prinzip der Glaubens- und Gewissensfreiheit zieht, — eine Folgerung, welche sowohl in dem Verfassungsentwurfe vom 5. März 1872 als in den Anträgen des Bundesrathes vom 4. Juli 1873 fehlte und erst in der nationalräthlichen Kommission hinzukam —, besteht darin, dass Niemand wegen Glaubensansichten mit Strafen irgend welcher Art soll belegt werden dürfen. Würde man darunter nur Strafen verstehen, welche von Staatsbehörden ausgehen und einen kriminellen oder polizeilichen Charakter an sich tragen, so erschiene diese Bestimmung in unsrer Zeit, namentlich nachdem der Zwang zu religiösen Verrichtungen bereits ausgeschlossen ist, als ziemlich überflüssig. Es geht jedoch aus den Verhandlungen der beiden Kommissionen*) deutlich hervor, dass man dabei weit mehr an Kirchenstrafen, wie Exkommunikationen u. s. w. dachte, insoferne diese auch bürgerliche Nachtheile zur Folge haben können. Hier ist nun freilich zu bemerken, dass wenn man die Glaubensfreiheit nicht bis zur gänzlichen Aufhebung jeder kirchlichen Gemeinschaft ausdehnen will, man einer Religionsgenossenschaft nicht wohl verwehren kann zu erklären, dass sie ein Mitglied, welches sich von ihren Lehren und Glaubensansichten öffentlich losgesagt hat, auch ihrerseits nicht mehr als ihr Mitglied anerkenne.**) Auch

*) Prot. der nationalräthlichen Kommission v. 1873 S. 30, der ständeräthlichen Kommission S. 21.

**) Etwas abweichender Ansicht ist Samuely Gutachten über den Art. 50 der Bundesverfassung S. 29. Er unterscheidet zwischen »a) denjenigen Befugnissen der Mitglieder, welche lediglich aus dem religiösen Charakter der Gemeinschaft herfliessen, also rein kirchlicher Natur sind (z. B. Anspruch auf den Genuss der kirchlichen Heilmittel, auf Theilnahme am gemeinsamen Gottesdienst, auf kirchliches Begräbniss u. s. w.) und b) denjenigen Befugnissen, welche nicht aus dem Wesen der Kirche als religiöser Vereinigung, sondern aus ihrer juristischen Eigenschaft als Korporation hervorgehen, also dem äussern Rechtsgebiete angehören (z. B. Wahl- und Stimmrechte, Ansprüche auf das Korporationsvermögen und das Recht der Mitgliedschaft selbst).« Den Entzug der erstern Befugnisse durch die Kirche hält er für zulässig, den der letztern für unzulässig. Die ökonomischen Ansprüche würden auch wir gemäss Art. 50 Absatz 3 vorbehalten; dagegen halten wir es nicht für logisch, dass Jemand, der thatsächlich nicht mehr zur Kirche gehört, das Stimmrecht in kirchlichen Dingen ausüben möge.

der weitere Schritt scheint uns gerechtfertigt, dass, wenn dieses Mitglied ein von der Genossenschaft angestellter Religionslehrer ist, sie ihm das ihm übertragne Mandat wieder entziehen kann. Es wird daher im einzelnen Falle, wenn es sich einmal um die Auslegung der fraglichen Bundesvorschrift handeln wird, immer genau zu untersuchen sein, ob die angefochtne Massregel wirklich den Charakter einer Strafe an sich trage, welche in die Rechtssphäre des Staates hinübergreift.*)

Die dritte Folgerung, welche aus dem Prinzip der Glaubensfreiheit gezogen wird, ist nun dahin formulirt, dass die Ausübung bürgerlicher oder politischer Rechte durch keinerlei Vorschriften oder Bedingungen kirchlicher oder religiöser Natur beschränkt werden darf. Der Entwurf von 1872 hatte nur vorgeschrieben: »Niemand darf in der Ausübung der bürgerlichen oder politischen Rechte um der Glaubensansichten willen beschränkt werden.**) Indem der Bundesrath 1873 die neue Redaktion vorschlug und zugleich die Beurkundung des Civilstandes durch die bürgerlichen Behörden beantragte, bemerkte er dazu: »Diese Betimmungen gehen weiter als diejenigen des Entwurfs vom 5. März 1872. Nach ihnen ist die Theilnahme an einer Religionsgenossenschaft oder der Umstand, keiner solchen anzugehören und keinen religiösen Akt auszuüben, ohne Einfluss auf das bürgerliche Leben. Die Folgen hievon werden besonders bei der Ehe zu Tage treten. Wenn die von uns beantragten Grundsätze angenommen werden, so muss die Ehe als bürgerlicher Vertrag von jeder religiösen Ceremonie unabhängig gemacht werden.« — Die erste Veranlassung zur Interpretation der hier behandelten Bestimmung war eine sehr unerwartete; es handelte sich nämlich

*) Das preussische Gesetz vom 13. Mai 1873 über die Gränzen des Rechts zum Gebrauche kirchlicher Straf- und Zuchtmittel § 1 erklärt die Ausschliessung aus der Kirch- oder Religionsgesellschaft, sowie die Entziehung eines innerhalb derselben wirkenden Rechts ausdrücklich als zulässig, dagegen Strafmittel gegen Leib, Vermögen, Freiheit oder bürgerliche Ehre für unzulässig. Zu letztern wird die excommunicatio major gerechnet, weil sie den Gliedern der Kirche den gewöhnlichen Lebensverkehr mit dem Exkommunizirten untersagt.

**) Aehnlich die nordamerikanischen Verfassungen bei Rüttimann a. a. O.: »Niemand soll wegen seiner religiösen Ansichten in seinen individuellen, sozialen oder politischen Rechten beschränkt oder irgendwie zurückgesetzt, belästigt oder benachtheiligt werden.«

um die Frage, ob nicht die Geistlichen zur Ausübung des politischen Stimmrechtes auch da, wo sie bis dahin durch die kantonalen Verfassungen davon ausgeschlossen waren, zugelassen werden müssen. Das Bundesgericht beantwortete diese Frage folgendermassen: »Es könnten zwar, wenn bloss die Entstehungsgeschichte des Art. 49 berücksichtigt würde, allerdings Zweifel obwalten, ob derselbe die von den Rekurrenten vertretene Tragweite habe; dagegen schneiden in der That einerseits der Wortlaut von lemma 4 jenes Artikels, und anderseits die Auslegung, welche letzterer sowohl bei der Berathung und Feststellung desselben, als auch neuerdings bei Erlass des Gesetzes über die Stimmberechtigung der Schweizerbürger*) durch die Bundesversammlung erhalten hat, jeden Zweifel ab, dass der Ausschluss der Geistlichen von der Stimmberechtigung mit Art. 49 der Bundesverfassung absolut unverträglich ist, und kann daher im Ernste lediglich streitig sein, ob zur Inkrafttretung dieser Verfassungsbestimmung noch der Erlass eines Bundesgesetzes erforderlich sei.« Letztere Frage wurde verneint; »denn es ist klar, dass das in Art. 66 vorgesehene Bundesgesetz, welches die Schranken bestimmen soll, innerhalb welcher ein Schweizerbürger seiner politischen Rechte verlustig erklärt werden kann, diejenigen Schranken, resp. Ausschliessungsgründe, welche schon durch andere Artikel der Bundesverfassung selbst aufgehoben sind, nicht begreift und nicht begreifen kann, da letztere gemäss Art. 2 der Uebergangsbestimmungen schon mit Annahme der Bundesverfassung in Kraft getreten sind.«**) Wir haben übrigens oben (S. 287) gesehen, dass für die Unzulässigkeit des Ausschlusses der Geistlichen vom Stimmrechte ebensowohl die in Art. 4 der Bundesverfassung vorgeschriebne Gleichheit der Schweizer vor dem Gesetze hätte angerufen werden können.«

Die vierte Folgerung, welche aus dem Prinzip der Religionsfreiheit gezogen wird, ist die, dass Niemand verhalten werden kann, für Kultuszwecke einer Religionsgenossenschaft, der er nicht angehört, Steuern zu bezahlen. Es lässt sich dieser Grundsatz freilich nur da strenge durchführen, wo Kirche und Staat völlig von einander getrennt sind,***) wie es in der Schweiz gewöhnlich

*) Vergl. über dessen Schicksal oben S. 320.

**) Zeitschr. I. 41—43.

***) So in Nordamerika, wo die Verfassungen sich folgendermassen auszu-

nicht der Fall ist; denn wenn der Staat aus seinen Mitteln die Diener einer Landeskirche besoldet, so trägt der einzelne Bürger der ihm Abgaben bezahlt, indirekte doch auch wieder zum Unterhalte eines Kultus bei, welcher vielleicht nicht der seinige ist. Das Nämliche ist der Fall, wenn das Gesetz den Unterhalt der kirchlichen Gebäude oder andere Ausgaben für den Kultus der Landeskirche den politischen Gemeinden auferlegt. Eine theilweise Befreiung von Staats- oder politischen Gemeindesteuern wollte man aber durch den Schlusssatz des Art. 49 keineswegs einführen und ebensowenig Beiträge zu Zwecken, welche nur zufällig von einer Konfession besorgt werden, wie z. B. dem Unterhalte von Friedhöfen ausschliessen; gerade desshalb wurden die Worte »speziell« und »eigentliche« eingeschoben.*) Dagegen kann der Sinn dieser Ausdrucksweise nicht der sein, dass für Grundsteuern ein anderes Recht bestehen soll als für Steuern vom beweglichen Vermögen; ist doch ein Antrag, das Adjectif »persönliche« vor dem Worte »Steuern« einzuschieben, im Nationalrathe in Minderheit geblieben! Im Gegensatze zu der zuerst vorgeschlagnen Redaktion: »der er nicht anzugehören erklärt«, wurde der Ausdruck »der er nicht angehört« vorgezogen, um damit anzudeuten, dass die blosse Erklärung, keine Steuern mehr bezahlen zu wollen, nicht genüge, sondern dass nur derjenige von Steuern für eine bestimmte Religionsgenossenschaft befreit ist, welcher sich in keiner Weise als Mitglied derselben benimmt. Das in Aussicht genommene Ausführungsgesetz wird im Einzelnen freilich noch manche schwierige Fragen zu lösen haben, wozu namentlich die gehört, ob der Austritt aus einer Religionsgenossenschaft auch von der Verbindlichkeit befreie, früher eingegangne Schulden derselben (z. B. für Kirchenbauten) bezahlen zu helfen, deren Bezahlung auf eine noch nicht abgelaufne Reihe von Jahren verlegt worden ist. In Nordamerika gilt darüber Folgendes als gemeines Recht: »Wer sich freiwillig

drücken pflegen: »Niemand ist verpflichtet, für die Errichtung oder Unterhaltung gottesdienstlicher Gebäude, für die Besoldung der Geistlichen oder für die Bestreitung anderweitiger kirchlicher Bedürfnisse irgend welche Abgaben oder Steuern zu entrichten. Aus den mittelst Steuern, Abgaben oder Gebühren gebildeten öffentlichen Fonds dürfen keine Beiträge für kirchliche Zwecke geleistet werden.«

*) Prot. des Nat.-Rathes 1871/2 S. 233, 554.

einem religiösen Vereine angeschlossen und durch Vertrag ökonomische Leistungen zu Gunsten dieses Vereines übernommen hat, ist allerdings verpflichtet, seine diessfälligen Verbindlichkeiten zu erfüllen; mit dem Austritt aus dem Verein hört aber die Verantwortlichkeit für später entstehende Schulden desselben auf.« *) — Bis jetzt hatte sich das Bundesgericht in folgenden zwei Fällen mit der Anwendung des Schlusssatzes von Art. 49 zu beschäftigen. Die Separatisten von Bischofzell und Hauptweil verlangten Befreiung von Kirchensteuern nicht bloss vom Tage des Inkrafttretens der neuen Bundesverfassung an, was ihnen der thurgauische Grosse Rath bewilligt hatte, sondern auch für die frühere Zeit, weil die Kantonsverfassung schon vorher die Glaubens- und Kultusfreiheit gewährleistet hatte. Das Bundesgericht konnte indessen nicht finden, dass schon die blosse Proklamirung dieses allgemeinen Grundsatzes die Rekurrenten von der Steuerpflicht enthebe, zumal es ihnen auch nicht gelungen war, sich als selbstständige kirchliche Korporation unter Sanktion der Staatsbehörden zu konstituiren.**) Die katholische Kirchgemeinde Promasens, Kantons Freiburg, verlangte von den dort angesessnen Protestanten Steuern behufs Bezahlung ihrer Kirchenbaute. Da sich aus der Untersuchung ergab, dass die Kirche nicht der politischen Gemeinde gehöre und auch zu keinen andern Zwecken als denen des Kultus benutzt werde, so wurde die Steuerforderung als unzulässig erklärt. Dass die Protestanten an der Gemeindsversammlung, welche noch unter der Herrschaft der frühern Bundesverfassung die Steuer beschlossen hatte, theilgenommen, könnte aus dem Grunde nicht gegen sie entscheiden, weil sie nach dem freiburgischen Gesetze, welches damals noch durch keine Bundesvorschrift aufgehoben war, unzweifelhaft steuerpflichtig waren.

In einem andern Rekursfalle, den Kanton Freiburg beschlagend, kam die Frage zur Sprache, ob auch Schulsteuern zu den konfes-

*) Rüttimann a. a. O. Vergl. das preussische Gesetz v. 14. Mai 1873 betr. den Austritt aus der Kirche § 3: »Zu den Kosten eines ausserordentlichen Baues, dessen Nothwendigkeit vor Ablauf des Kalenderjahres, in welchem der Austritt aus der Kirche erklärt wird, festgestellt ist, hat der Austretende bis zum Ablauf des zweiten, auf die Austrittserklärung folgenden Kalenderjahres ebenso beizutragen, als wenn er seinen Austritt aus der Kirche nicht erklärt hätte.«

**) Zeitschr. I. 43—44.

sionellen Steuern gerechnet werden können. Im genannten Kanton bestehen nämlich katholische und evangelische Gemeindeschulen. Ein Jules Béguin war aus der evangelischen Landeskirche ausgetreten; ein Uebertritt zur katholischen Landeskirche hatte seinerseits nicht stattgefunden, wesswegen auch keine Steuern zu Gunsten der katholischen Gemeindeschulen von ihm verlangt worden waren. Sein Austritt aus der evangelischen Kirche hätte nach seiner Ansicht nun zur Folge gehabt, dass er weder an die evangelische noch an die katholische Gemeindeschule Steuern zu zahlen pflichtig gewesen wäre. Das Bundesgericht erklärte solches mit Urtheil vom 8. April 1876 als unstatthaft; die Schule, zur intellektuellen Ausbildung der Bürger bestimmt, habe, wenn in derselben auch Religionsunterricht ertheilt werde, einen bürgerlichen öffentlichen Charakter, welchen dieselbe trage, selbst wenn sie nach Konfessionen getrennt sei; die Steuern werden zu einem staatlichen Zwecke erhoben und lasten auf allen Bürgern, ohne Rücksicht auf deren Konfession, desswegen solcher Pflicht ein Bürger durch den Austritt aus einer Landeskirche sich nicht entziehen könne.

Die fünfte Folgerung, welche aus dem Prinzip der Religionsfreiheit gezogen wird, liegt in dem ersten Satze des Art. 50, »Die freie Ausübung gottesdienstlicher Handlungen ist innerhalb der Schranken der Sittlichkeit und der öffentlichen Ordnung gewährleistet.« **) Nicht bloss ist hier die Freiheit des Kultus nicht mehr auf die anerkannten christlichen Konfessionen — die katholische und die evangelisch-reformirte — beschränkt, wie die Bundesverfassung von 1848 in höchst engherziger Weise es gethan hatte, sondern es ist nun überhaupt von Konfessionen und Religionsgenossenschaften keine Rede mehr. Die Kultusfreiheit wird als ein individuelles Recht behandelt, welches Jedem gemäss seinen religiösen Ueberzeugungen zusteht und in dessen Ausübung er nur insoweit beschränkt ist, als er die durch die Sittlichkeit und die öffentliche Ordnung gezognen Gränzen nicht überschreiten darf. Als der Bundesrath in seiner Botschaft vom 4. Juli 1873 die

**) In den nordamerikanischen Verfassungen wird gesagt: »Es darf Jeder seine religiösen Anschauungen aussprechen und vertheidigen, gottesdienstliche Handlungen in der seinen Anschauungen und Ueberzeugungen entsprechenden Form mit seinen Haus- und Gesinnungs-Genossen in geschlossenen Räumen oder öffentlich vornehmen «

gegenwärtige Fassung vorschlug, bemerkte er darüber: »Die Ausübung einer Religion ist ein Ausfluss der individuellen Freiheit in gleicher Weise wie die andern Urrechte des Individuums. Diese Ausübung findet ihre Schranke nur in der öffentlichen Ordnung und den guten Sitten. Jeder Kultus, welcher diese Schranken respektirt, hat ein Anrecht nicht bloss auf Duldung, sondern auf den Schutz des Staates. Der Bund stellt sich über die religiösen Gemeinschaften und ihre Benennungen. Er anerkennt keine derselben. Er kennt dieselben nur um ihre Freiheit zu schützen und um dafür zu sorgen, dass der Friede unter ihnen herrsche. Er vertheidigt weder eine Konfession noch eine Kirche; er vertheidigt lediglich das Individuum, indem er diesem die Respektirung seines Glaubens und die Freiheit seines Gewissens sichert.« Mit diesen schönen bundesrechtlichen Theorien steht freilich nicht immer im Einklange die staatskirchliche Praxis in den Kantonen, wo man einen Privatkultus, welcher der vom Staate beschützten Kirche im Wege steht, oft nur mit grossen Einschränkungen gestatten will. Es steht z. B. kaum im Einklange mit der in Art. 50 proklamirten Kultusfreiheit, wenn man die Abhaltung eines Gottesdienstes unter freiem Himmel oder gar in Privatwohnungen verbietet; auch der Ausschluss von Prozessionen auf öffentlicher Strasse lässt sich wohl nur in grössern Städten rechtfertigen.

Eine viel zu weit gehende Folgerung aus dem in Art. 50 (früher Art. 44) garantirten Prinzip der Kultusfreiheit ist es hingegen, wenn man daraus, dass den Katholiken die freie Ausübung ihres Gottesdienstes gewährleistet ist, den Schluss zieht, der Bund habe damit auch das ganze kanonische Recht, alle Satzungen von Concilien und Päpsten, auch wenn sie noch so sehr in die Rechtssphäre des Staates hinübergreifen, anerkennt. Schon im Jahr 1856 hatte der Bundesrath Veranlassung in diesem Sinne sich auszusprechen bei dem Rekurse eines tessinischen Priesters, welcher wegen Amtsmissbrauch bestraft war, weil er auf der Kanzel gesagt hatte, die (im Kanton Tessin gesetzlich eingeführte) Civilehe werde nach dem tridentinischen Concilium als Conkubinat betrachtet. »Man sieht auf den ersten Blick«, sagte der Bundes rath, »dass es sich nicht um Beschränkungen der Ausübung des katholischen Gottesdienstes oder um Angriffe auf die religiösen

Glaubenssätze handelt, sondern dass der Streit auf der Gesetzgebung des Staates in kirchlichen Dingen beruht. . . . . Es wird Niemand behaupten wollen, dass man beabsichtigt habe, durch den Art. 44 die Beschlüsse des tridentinischen Côncils von Bundes wegen zu sanktioniren und die Souveränetät der Kantone im Sinne und Interesse der Doktrinen und Ansprüche der römischen Curie zu beschränken, Die tessinische Regierung geht aber nicht weiter; sie gestattet gemäss ihrem Gesetze Jedermann. die bürgerlich eingegangene Ehe auch kirchlich zu schliessen und den Lehren und Vorschriften der katholischen Kirche nachzukommen; sie anerkennt ferner, dass die Pfarrer befugt seien, ihren Pfarrgenossen in's Gewissen zu legen, sich mit der Eingehung einer bürgerlichen Ehe nicht zu begnügen, sondern sich auch noch kirchlich einsegnen zu lassen. Unter solchen Umständen kann von einer Verhinderung der freien Ausübung des katholischen Cultus und somit auch von einer Intervention des Bundes gegen Tessin nicht die Rede sein«. Die Bundesversammlung ist nachher dieser Anschauung des Bundesrathes vollständig beigetreten.*) — Eine ähnliche Frage hatten die Bundesbehörden zu beurtheilen bei Anlass eines Rekurses der Pastoralkonferenz des Kantons Solothurn, welche sich darüber beschwerte, dass die dortige Gesetzgebung die periodische Wiederwahl der Geistlichen eingeführt habe, während nach dem Rechte der katholischen Kirche, deren Cultus durch die Bundes- und Kantonsverfassung garantirt sei, Pfarrpfründen nur auf Lebenszeit besetzt werden können. Indem der Bundesrath diesen Rekurs abwies, bemerkte er darüber in seinen Erwägungen: »Die Beschwerde gegen das Wiederwahlgesetz beruht wesentlich auf der Anschauung, dass, wo die Kirchengesetze eine bestimmte Vorschrift enthalten, die staatliche Gesetzgebung der kirchlichen weichen müsse, im Spezialfalle also darauf, dass der Staat die Pflicht habe, die Verleihung eines Beneficiums auf Lebenszeit auch durch seine Gesetzgebung anzuerkennen. Diese Ansicht ist aber eine irrige. Wenn auch der Staat früher die Autorität der Kirche vielfach in seine Sphäre hinübergreifen liess, so bilden doch nach dem heutigen Staatsrechte das kanonische Recht und die Beschlüsse des tridentinischen Concils, das überhaupt in der Schweiz nie in seiner

*) Ullmer II. 125—128.

Gesammtheit anerkannt wurde, für den Staat keine übergeordnete Autorität. . . . . Die Beschwerde würde daher nur dann als begründet angesehen werden können, wenn das angegriffene Gesetz gegen den Katholizismus in seinem Wesen sich verstossen würde, weil die Verfassung des Kantons Solothurn das römisch-katholische Glaubensbekenntniss unter den besondern Schutz des Staates stellt.*) Allein die Verleihung von Pfarrstellen auf beschränkte oder unbeschränkte Zeit hat mit den Grundlehren des Katholizismus nichts zu thun, indem die bezüglichen Vorschriften einfach die organische Einrichtung innerhalb der katholischen Kirche betreffen, die in verschiednen Zeiten auch verschieden gehandhabt wurde. Es ergibt sich dieses nicht nur aus dem Umstande, dass mehrere Kantone der Schweiz in den letzten Jahren gleiche Gesetze erlassen haben, ohne dass eine Einsprache dagegen erhoben worden, sondern auch daraus, dass selbst in ganz katholischen Kantonen früher und theilweise noch bis in die neueste Zeit Volk und Behörden das Recht sich gewahrt haben, Geistliche von ihren Pfründen ohne Zustimmung des Bischofs abzuberufen, worin kein Verstoss gegen die katholische Kirche gesehen wurde. Der Kantonsrath und das Volk von Solothurn haben daher einen vollständig erlaubten Gebrauch von der Staatshoheit gemacht, als sie das Gesetz über die Wiederwahl der Geistlichen erliessen und sanktionirten.«**) Die Bundesversammlung bestätigte nachher vollkommen den Entscheid des Bundesrathes. — Endlich haben wir hier noch eine Entscheidung der Bundesbehörden aus neuester Zeit zu erwähnen. Die neue Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 9. Mai 1875 enthält in Art. 12 folgende Bestimmung: »Die reformirte und die katholische Kirche erhalten durch Gesetz ihre äussere Organisation, nach welcher sie unter Oberaufsicht des Staates ihre innern confessionellen Angelegenheiten selbstständig ordnen. Ihre Geistlichen und ihre kirchlichen Vertreter wählen die zu jeder Kirchgemeinde gehörigen, in Gemeindeangelegenheiten stimmfähigen Schweizerbürger.« Gegen diesen Artikel protestirte die Vorsteherschaft der römisch-katholischen Gemeinde in Basel und verlangte, dass demselben die eidgenössische Garantie nicht

*) Der Wortlaut der Solothurner Verfassung war allerdings etwas abweichend von demjenigen der frühern und noch mehr der jetzigen Bundesverfassung. Die Rekurrenten stützten sich daher auch hauptsächlich auf die Kantonsverfassung.

**) Bundesbl. 1873 II. 908.

ertheilt werde. Sie behauptete, die angefochtne Bestimmung widerspreche den Art. 49 und 50 der Bundesverfassung, indem es mit dem Grundsatze der Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht vereinbar sei, dass der Staat die Kirche organisire. Die katholische Kirche habe ihre Gestalt und Verfassung von ihrem Stifter Jesus Christus selbst und könne dieselbe nicht von einem bekenntnisslosen, der Mehrzahl seiner Mitglieder nach protestantischen Grossen Rathe erhalten. Bundesrath und Bundesversammlung fanden übereinstimmend, dass in dem angefochtnen Art. 12 durchaus nicht die Absicht gefunden werden könne, dass der Staat sich in die wirklichen Glaubenssätze der katholischen Kirche einmischen wolle. Es handle sich vielmehr nur darum, dass der Staat, von einem unzweifelhaften Hoheitsrechte Gebrauch machend, den von ihm unterstützten Religionsgenossenschaften eine äussere Organisation zu geben beabsichtige, innerhalb welcher sie dann ihre innern confessionellen Angelegenheiten selbst ordnen könen. Dem Art. 12 wurde daher gleich wie allen andern Bestimmungen der Verfassung von Basel-Stadt die eidgenössische Garantie ertheilt.*)

Wir sind hier ganz von selbst auf eine Schranke gestossen, welche die Religionsfreiheit in unsern schweizerischen Verhältnissen haben muss. Das Kirchenwesen beruht bei uns auf ganz andern historischen und finanziellen Grundlagen als in Nordamerika. Nur allmählig ringt man sich in der Schweiz von dem, aus frühern Jahrhunderten hergebrachten Begriffe der L a n d e s kirchen**) (églises nationales) los, welche allein den Schutz des Staates genossen, während die andern Religionsgenossenschaften nur als geduldet erscheinen.***) Die finanziellen Bedürfnisse der Landeskirchen werden dann, wie schon oben angedeutet wurde, in der Regel grossentheils aus der Staatskasse bestritten und selbst wo die Sorge für Bestreitung derselben den Gemeinden überlassen ist, sorgt der Staat durch seine Gesetzgebung dafür, dass letztere obligatorische Steuern bei den Angehörigen der betreffenden Konfession erheben können. Unter diesen Umständen lässt sich gewiss dem Staate

*) Bundesbl. 1875 III. 958–971.

**) Dieser Ausdruck wird auch noch in neuen Verfassungen, wie in derjenigen des Kantons Zürich vom Jahr 1869, Art. 63, gebraucht.

***) Vergl. z. B. die Verfassung des Kantons Waadt v. 1861, Art. 10–12.

das Recht nicht bestreiten, die äussere Organisation der Landeskirchen (wozu auch die Wahl und Entlassung der Geistlichen gehört) zu ordnen und selbst die Regelung innerer Angelegenheiten derselben von seiner Zustimmung abhängig zu machen, soferne nur Niemanden ein Gewissenszwang dadurch auferlegt wird.*) Wir möchten freilich nicht behaupten, dass z. B. die Genehmigung einer Lithurgie oder eines Katechismus durch eine Staatsbehörde dem Prinzip der »freien Kirche« entspreche; aber letztere ist auch in der Bundesverfassung nicht gewährleistet, sondern nur die Glaubens- und Kultusfreiheit mit allen daraus hervorgehenden Folgen.

Betrachten wir nun die weitern, nicht schon von selbst sich verstehenden, aber durch ausdrückliche Bestimmungen der Bundesverfassung aufgestellten Beschränkungen der Religionsfreiheit, so gelangen wir zuerst zu dem wichtigen zweiten Satze des Art. 50, nach welchem sowohl den Kantonen als dem Bunde vorbehalten bleibt, »zur Handhabung der Ordnung und des öffentlichen Friedens unter den Angehörigen der verschiedenen Religionsgenossenschaften, sowie gegen Eingriffe kirchlicher Behörden in die Rechte der Bürger und des Staates die geeigneten Massnahmen zu treffen.« **) In Erinnerung der mancherlei Ruhestörungen und selbst Bürgerkriege, welche das Nebeneinanderstehen verschiedner Glaubensbekenntnisse und Kirchen seit der Zeit der Reformation in der Schweiz zur Folge gehabt, und unter dem frischen Eindrucke fanatischer Aufhetzungen zum Religionshasse,

*) Vergl. Samuely Gutachten über Art. 50 der Bundesverf. S. 7: »Die Kantone sind bundesrechtlich nur verpflichtet, den Religionsgesellschaften die ungehinderte Ausübung ihres Cultus zu gewähren, nicht aber, denselben öffentlich-rechtliche Privilegien oder eine vor derjenigen einer Privatgesellschaft bevorzugte privatrechtliche Stellung einzuräumen, überhaupt irgend welche positive Förderung und Unterstützung angedeihen zu lassen. Thun sie letzteres, so muss es ihnen naturgemäss auch freistehen, die Gewährung der Rechte und Vortheile an bestimmte Bedingungen zu knüpfen und namentlich sich einen wirksamen Einfluss auf das Leben der begünstigten Religionsgenossenschaft zu sichern.«

**) Der Mehrheitsbericht der ständeräthl. Kommission über die Rekurse wegen Amtsenthebung des Bischofs Lachat sagt mit Recht, dass durch diese Bestimmung die Gewährleistung des katholischen Glaubensbekenntnisses oder Cultus, welche sich in den Kantonsverfassungen findet, limitirt sei. Bundesblatt 1875 II. 654.

welche der Sonderbundskrieg gebracht hatte, fand man schon in der Revisionskommission von 1848, die Religionsfreiheit müsse insoweit einen Regulator haben als, der Staatsgewalt, namentlich des Bundes, immerhin das Recht gewahrt werden müsse, für die Aufrechthaltung des Friedens unter den Konfessionen die nöthigen Verfügungen zu treffen. Wir haben gesehen, dass in der Periode von 1848 von dieser Befugniss nur in der Weise Gebrauch gemacht wurde, dass man das Einschreiten des Bundes bezüglich der gemischten Ehen und der Feiertagspolizei auf Art. 44 Satz 2 der damaligen Bundesverfassung begründete. Nachdem nun diese Bestimmung mit einem durch die Zeitverhältnisse veranlassten, jedoch Angesichts der übrigen Garantien, welche die Bundesverfassung enthält, nicht gerade nothwendigen Zusatze*) in die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 übergegangen ist, haben die Bundesbehörden sehr bald sich veranlasst gesehen, den ganzen Inhalt von Art. 50 lemma 2 einer nähern Interpretation zu unterstellen. Schon unterm 30. Januar 1874, also noch vor Einführung der neuen Bundesverfassung, hatte die Regierung von Bern beschlossen, es sei den durch gerichtliches Urtheil abberufenen katholischen Geistlichen, von welchen man Friedensstörungen befürchtete, der Aufenthalt in den jurassischen Amtsbezirken für so lange untersagt als sie nicht ausdrücklich erklären, sich den Verfügungen der staatlichen Behörden unterziehen zu wollen. Nachdem ein Rekurs gegen diesen Beschluss, welcher noch unter der Herrschaft der Bundesverfassung von 1848 eingegangen, nach dem damaligen Staatsrechte abgewiesen war, wurden sofort nach Einführung der jetzigen Bundesverfassung neue Rekurse, sowohl von den Geistlichen selbst als von der jurassischen Bevölkerung, eingereicht, die sich nun vorzüglich auf die in den Art. 44 und 45 der Bundesverfassung enthaltnen, vermehrten Garantien der freien Niederlassung stützten, welche die Fortdauer der über die jurassischen Priester verhängten Wegweisung als unzulässig erscheinen lassen. Der Bundesrath, indem er in seinem ersten Beschlusse vom 27. März 1875 die Regierung von Bern zur Berichterstattung darüber einlud, ob sie das Ausweisungsdekret noch fortbestehen zu lassen beabsichtige,

*) Der Bundesrath hatte 1873 beantragt, demselben folgende, etwas weniger tendenziöse Fassung zu geben: »sowie gegen Uebergriffe über die Gränzen des staatlichen und religiösen Gebietes«.

bestritt zugleich in energischer Weise die von derselben dem Art. 50, Satz 2 gegebne Auslegung, wonach jeder Kanton auf seinem Gebiete in souveräner Weise von der dort den Kantonen gegebnen Befugniss Gebrauch machen könne, so lange es sich um einen Gegenstand handle, der nicht über die Gränzen des Kantons hinausgreife. Diese Behauptung, sagte der Bundesrath, sei unhaltbar, weil dadurch das Recht des Bundes vollständig beseitigt würde. »Der Bund hat vielmehr die volle Befugniss in Anspruch zu nehmen, sei es auf dem Gebiete eines einzelnen Kantons, sei es auf demjenigen von mehrern Kantonen, von sich aus und in Gemässheit des Art. 16, in Verbindung mit Art. 5 und Art. 102 Ziff. 10 der Bundesverfassung die zur Handhabung der Ordnung und zur Wiederherstellung derselben geeigneten Massregeln zu treffen. Diese Befugniss schliesst nothwendiger Weise für den Bund das Recht in sich, die von den Kantonen zur Aufrechthaltung der Ordnung getroffenen Massregeln seiner Prüfung zu unterstellen und dieselben nach eigener Würdigung der Verhältnisse zu verstärken, abzuändern oder aufzuheben.« In seinem definitiven Beschlusse vom 31. Mai erklärte dann der Bundesrath die Fortdauer des Ausweisungsdekretes für unvereinbar mit Art. 44 und 45 der Bundesverfassung nach der vom Bundesgerichte im Falle Gutmann*) dem erstern gegebnen Interpretation und lud die Regierung von Bern ein, ihr Dekret binnen einer Frist von zwei Monaten aufzuheben.**) Was die Auslegung von Art. 50 Satz 2 betrifft, so sprach sich der Bundesrath darüber folgendermassen aus: »*der Art. 50 der Bundesverfassung ..... kann nicht so aufgefasst werden, als dürften die dort vorgesehenen Massnahmen die durch die Verfassung aufgestellten Grundsätze oder gewährleisteten Rechte beeinträchtigen, vielmehr müssen sie sich innerhalb der durch die Verfassung gezognen Schranken bewegen.*« Diese Auslegung des Art. 50 Ziff. 2 war es, welche die Regierung von Bern in ihrem Rekurse an die Bundesversammlung vorzugsweise bestritt und die auch in der That am

*) Siehe unten § 12.

**) Diese ungewöhnliche Form eines Rekursentscheides wurde mit Rücksicht darauf gewählt, dass das Dekret noch unter der frühern Verfassung erlassen worden und damals nicht unzulässig war, sowie auch aus dem Grunde, weil »der Regierung von Bern die nöthige Zeit gelassen werden muss, damit die Aufhebung ohne Gefährdung der öffentlichen Ordnung bewerkstelligt werden könne«.

meisten controvers war. Nichts destoweniger stellte auch die Bundesversammlung, als sie am 1. Juli den Beschluss des Bundesrathes mit einer Fristverlängerung bestätigte, folgende für die Zukunft massgebende Erwägung auf: »Der Art. 50, Absatz 2, begründet für die in demselben behandelten Verhältnisse kein ausnahmsweises Recht; vielmehr haben sich die darin vorgesehenen, den Kantonen, sowie dem Bunde vorbehaltenen geeigneten Massnahmen innerhalb der durch die Bundesverfassung gezogenen Schranken zu bewegen. Diesem Satze gegenüber ist nur der anormale, der Natur der Sache in der Bundesverfassung nicht besonders vorgesehene Fall einer Nothlage vorzubehalten, in welche der Staat nicht bloss aus den mit Art. 50 der Bundesverfassung zusammenhängenden, sondern auch aus andern Gründen gerathen und in der er zur Ergreifung ausserordentlicher Massregeln gezwungen werden kann; und es ist auch dieser Vorbehalt in dem Sinne zu verstehen, dass, falls solche ausserordentliche Massregeln von den Kantonen ergriffen werden, den Bundesbehörden über die Zulässigkeit derselben, sowie über die Dauer der Zeit, während welcher sie Anwendung finden dürfen, das Recht der Prüfung und der endgültigen Entscheidung zukommt.« Zum bessern Verständnisse dieses Beschlussesmotives fügen wir aus dem Berichte der nationalräthlichen Kommission, welche dasselbe vorgelegt hatte, die wichtigsten Stellen bei.

Nachdem der Bericht hervorgehoben, dass der Standpunkt von Bern ungefähr der sei, dass bei Anwendung von Art. 50 Satz 2 ausnahmsweise die staatlichen Behörden, unbekümmert um andere verfassungsmässige Bestimmungen, unbekümmert namentlich um die durch die Bundesverfassung gewährleisteten Grundrechte lediglich nach dem Gesichtspunkte der Zweckmässigkeit verfahren können, — wird folgendermassen fortgefahren: »Das wesentlichste Argument, das die Regierung von Bern zur Unterstützung ihrer Ansicht anführt, geht dahin: dass, bei einer anderweitigen Interpretation des Art. 50, Absatz 2, derselbe gar keinen Sinn hätte; denn wären bloss »verfassungsmässige Massnahmen« gemeint, so wäre die Sache so selbstverständlich, dass man in der Bundesverfassung gar nicht hätte davon zu reden brauchen. Es ist dabei eigenthümlich, dass in den Auslassungen des Berner Regierungsrathes fast durchgängig, wenn der Art. 50 allegirt wird, nicht der dort wirklich gebrauchte Ausdruck »ge-

eignete Massnahmen« reproduzirt, sondern so zitirt wird, als hiesse es »ausserordentliche« Massregeln, ja sogar einmal als hiesse es »diskretionäre Befugnisse«. Es ist gar nicht zu läugnen, dass, wenn diese Ausdrücke wirklich in Art. 50 der Bundesverfassung stünden, darin eine gewisse Unterstützung der bernischen Auffassung gefunden werden könnte; aber der Augenschein lehrt, dass eben diese Ausdrücke nicht da stehen, und der wirklich gebrauchte hat .... in keiner Weise einen Charakter, der eine so ungewöhnliche Tragweite des Artikels vermuthen lassen könnte. Will man in unbefangener Weise die wirkliche Meinung des vielbesprochnen Absatzes 2 des Art. 50 erfahren, so muss man ihn zusammennehmen mit dem ersten Absatze des gleichen Artikels. Dieser enthält die Garantie der Kultusfreiheit in ziemlich absoluter Weise, nur mit der Restriktion, dass sich die Ausübung der gottesdienstlichen Handlungen innerhalb der Schranken der Sittlichkeit und der öffentlichen Ordnung zu halten habe. Der zweite Absatz aber .... knüpft offenbar an die erfahrungsgemässe, gerade in der Geschichte unseres Landes deutlich genug bezeugte Thatsache an, dass das Nebeneinanderbestehen mehrerer kirchlicher Gemeinschaften, deren jede an sich die volle und absolute Freiheit der Kultusübung beanspruchen kann, für die öffentliche Ruhe und den Frieden gefährliche Reibungen zur Folge haben kann, und er weist nun der Staatsgewalt (den Kantonen sowie dem Bunde) die Aufgabe zu, solche Konsequenzen des im ersten Absatze ausgesprochnen Prinzips durch »geeignete Massnahmen« zu verhüten, eventuell zu beseitigen. Es unterliegt keinem Zweifel, dass für solche »Massnahmen«, seien es nun Gesetze, generelle Verordnungen oder Verfügungen im Einzelnen ein sehr weiter Kreis besteht, ohne dass man irgendwie die Gränzen der Verfassung zu überschreiten braucht; wir brauchen diese einleuchtende und allgemein bekannte Thatsache nicht einmal mit Beispielen zu belegen. Daneben muss anerkannt werden, dass der zweite Satz den ersten einigermassen einschränkt; durch ihn wird der Staat unstreitig ermächtigt, den Konfessionen im Interesse des Friedens gewisse Beschränkungen in der Ausübung ihres Kultus aufzulegen, welche sie sonst, wenn der Absatz 1 allein da stünde, als unberechtigt von sich ablehnen könnten. Ausserdem aber regelt er ein Verhältniss, das sich gar nicht ohne Weiteres von selbst versteht.

Wäre der Absatz 2 nicht vorhanden, so könnte sehr in Zweifel gezogen werden, ob auf diesem Gebiete der Bund auch unmittelbar von sich aus einzuschreiten befugt sei, oder ob dasselbe, in Anwendung von Art. 3 der Bundesverfassung, lediglich in die Sphäre der Kantonalsouveränetät falle, etwa mit einem blossen Oberaufsichtsrechte des Bundes. Diesen Zweifel hebt der Absatz 2 in unzweideutiger Weise, indem er dem Bunde gerade so gut wie den Kantonen ein derartiges Eintreten vorbehält.

»Es folgt daraus, dass dieser Absatz 2 einen sehr guten Sinn und seine vollständige Existenzberechtigung hat, auch wenn man durchaus nicht zugiebt, dass er den staatlichen Behörden ein ausserordentliches Recht, eine »diskretionäre Befugniss« einräume. Das erwähnte Hauptargument der bernischen Regierung für die von ihr vertheidigte Auffassung kann daher durchaus nicht als stichhaltig anerkannt werden. Aber selbst wenn es wahr wäre, dass jener Absatz 2 ziemlich müssig dastünde,*) sofern man ihn nur in dem eben besprochnen engern Sinne verstehen will, so könnte diess noch lange nicht als ein ausreichender Grund für eine Interpretation im entgegengesetzten Sinne betrachtet werden. Eine solche Interpretation, die für ein einzelnes Gebiet des staatlichen Lebens ein ganz ausnahmsweises und besonderes Staatsrecht schafft, die für dieses Gebiet alle verfassungsmässigen Garantien der politischen und individuellen Freiheit aufhebt oder wenigstens einfach in das Belieben der jeweiligen Staatsbehörden legt, könnte sicherlich nur aufrecht gehalten werden, wenn der Wortlaut im eigentlichen Sinne dazu zwänge .... Eine solche Nöthigung durch den Wortlaut liegt aber hier nicht im Entferntesten vor. Der Ausdruck »geeignete Massnahmen«, »erforderliche Verfügungen«, »nöthige Bestimmungen« kehrt in Verfassungen und Gesetzen jeden Augenblick wieder; .... es soll mit demselben offenbar nichts Mehreres und nichts Anderes gesagt werden, als dass der Staat auf demjenigen Gebiete, von welchem gehandelt wird, überhaupt in Aktion treten solle und dürfe, ohne schon definiren zu wollen, in welcher Weise (durch Gesetz, durch generelle oder spezielle Verfügung)

*) Man könnte vielleicht wirklich sagen, dass er in der jetzigen Verfassung, wo die Kultusfreiheit nur innerhalb der Schranken der »öffentlichen Ordnung« gewährleistet ist, nicht mehr so nothwendig sei, wie in der Verfassung von 1848.

diess zu geschehen habe. Wir verweisen, um diese Ansicht zu erhärten, auf die theils ganz gleich wie in Art. 50, theils wenigstens ganz analog gewählten Ausdrücken in Art. 27 fin., Art. 35 Absatz 3, Art. 55, Art. 102 Ziffer 2 und 16 der Bundesverfassung von 1874 . . . . .

»Allerdings kann man nun noch die Frage aufwerfen, ob denn nicht Fälle und Lagen gedenkbar wären, wo eine Abweichung von der von uns aufgestellten Regel trotzdem als statthaft angesehen werden müsste. Die Regierung von Bern hat in ihren Erlassen sich mehrfach des Ausdrucks bedient: es gebe schwere Störungen der Ruhe und Ordnung, wo eine Art von Kriegszustand eintrete und wo also der Staat, wenn er nicht aus den Fugen gehen solle, nothwendig ausserordentliche Massregeln zu Hülfe nehmen müsse. Man wird diess im Prinzip schwerlich bestreiten können; nur ist durchaus an dem Satze festzuhalten, dass für kirchliche Wirren kein anderes, weder ein besseres noch ein schlechteres Recht besteht als für Wirren anderer (z. B. sozialer oder rein politischer) Art. Giebt es ein staatliches Nothrecht, das vorübergehend ein Heraustreten aus den Schranken der Verfassung rechtfertigt, so gilt dasselbe für jede Situation, wo seine sachlichen Voraussetzungen vorhanden sind, gleichviel auf welchem Gebiete die Veranlassung liegen möge, die diese Voraussetzungen herbeigeführt hat. Die Bundesverfassung statuirt ein solches staatliches Nothrecht nirgends ausdrücklich; nur in Art. 16 deutet sie allerdings an, dass bei gestörter Ordnung im Innern eine exceptionelle Aktion der Bundesgewalt eintreten müsse. Die wissenschaftliche Doktrin anerkennt indessen das Nothrecht ausdrücklich auch für den Fall, wo darüber in der Staatsverfassung nichts enthalten ist, und man wird hinzufügen dürfen, dass kein Staat der Welt ganz darauf verzichten kann oder jemals darauf verzichtet hat, gegebenen Falls, d. h. wenn die eigene Existenz, der Fortbestand der politischen und bürgerlichen Rechtsordnung auf dem Spiele steht, die Erhaltung seiner selbst zum obersten und einzigen Zielpunkt zu nehmen und darnach zu handeln, d. h. den uralten Satz zu bethätigen: salus publica suprema lex esto. . . . . Aber wenn man auch im Grundsatze für solche Fälle, wo die ordentlichen Mittel sich zur Wahrung der wichtigsten Interessen als unzureichend erweisen, ein solches Nothrecht, als durch die Existenzbedingungen des Staates

gerechtfertigt und gefordert, anerkennt, immer wird man dabei, insbesondere im Freistaate, daran festhalten müssen, dass man sehr behutsam sein soll in der Anwendung des Grundsatzes; dass nicht jeder müssige Konflikt oder Auflauf, nicht jede Verlegenheit der Staatsgewalt aufgeregten Leidenschaften gegenüber schon als eine Art von Kriegszustand proklamirt und daraus das Recht des Staates zu Ausnahmsmassregeln hergeleitet werden darf. Die Freiheitsrechte der Bürger, in der Verfassung garantirt, sind ein geheiligtes Depositum, über welches die Staatsbehörden gewissenhaft zu wachen haben, und sie dürfen nicht leichthin auch nur die Möglichkeit in Betracht ziehen, dasselbe anzutasten.« *)

Durch diese Interpretation, welche der Bericht der nationalräthlichen Kommission und der darauf gegründete Bundesbeschluss dem Art. 50 Satz 2 gegeben, ist nun freilich die Bedeutung und Tragweite dieser Verfassungsbestimmung wesentlich abgeschwächt worden. Allein auch innerhalb der verfassungsmässigen Schranken bleiben für die Kantons- und Bundesbehörden noch genug Mittel übrig, um hierarchischen Anmassungen und Aufreizungen zum Religionshasse entgegenzutreten. Dagegen dürften gerade auf dem delikaten Gebiete der konfessionellen Fragen Massregeln, welche sich über die Verfassung hinwegsetzen und eine Art von Belagerungszustand oder von Kabinetsjustiz einführen würden, am gehässigsten erscheinen und in der Parthei, gegen welche sie gerichtet wären, ein Gefühl der Rechtlosigkeit erzeugen, welches nur zum Widerstande reizt, aber niemals belehrt. Auf die Frage, welche Beschränkungen der Kultusfreiheit nach dem zweiten Satze des Art. 50 als zulässig erscheinen, antworten wir mit Samuely **): »Die Massregeln dürfen nicht das Wesen, die Substanz der Kultusfreiheit angreifen und nicht weiter gehen als ihr Zweck: die Erhaltung des religiösen Friedens und der Staatsordnung unbedingt fordert. Alle Massregeln, welche die Kultusfreiheit selbst illusorisch machen, und alle Beschränkungen, welche nicht unbedingt nothwendig sind zur Erhaltung des religiösen Friedens u. s. w., sondern andere Zwecke verfolgen (z. B. Nöthigung zum Anschluss an

*) Bundesbl. 1875 I. 515—517. III. 1—3, 595—610, 691—693. Vergl. Samuely zur Interpretation des Art. 50, Abs. 2, der schweiz. Bundesverf. Bern 1875.

**) Gutachten über Art. 50 der Bundesverf. S. 10, 11.

die Landeskirche, Unterdrückung einer nach Ansicht der Regierung unvernünftigen oder kultusfeindlichen religiösen Richtung u. s. w.), stellen sich als unzulässig dar. Es ist klar, dass damit keine begriffliche, ein für allemal feststehende Gränzlinie zwischen den zulässigen und unzulässigen Beschränkungen der Kultusfreiheit gezogen, sondern nur ein allgemeiner juristischer Gesichtspunkt gegeben ist, welcher dem freien politischen Ermessen erheblichen Spielraum lässt; allein eine solche feste Gränze kann hier der Natur der Sache nach ebensowenig wie bei andern verfassungsmässig gewährleisteten individuellen Freiheitsrechten gezogen werden.«

Der dritte Satz des Art. 50 setzt fest, dass Anstände aus dem öffentlichen oder Privatrechte, welche über die Bildung oder Trennung von Religionsgenossenschaften entstehen, auf dem Wege der Beschwerdeführung der Entscheidung der zuständigen Bundesbehörden unterstellt werden können. Der Bundesrath bemerkte über diese von ihm vorgeschlagne neue Bestimmung in seiner Botschaft vom 4. Juli 1873: »Durch dieselbe wird vom Bunde jedem Individuum und jeder Gruppe von Individuen das Recht zuerkannt, sich von einer bestehenden Religionsgesellschaft zu trennen, sowie auch das Recht, eine neue zu bilden. Die von den Kantonen in derartigen Fällen getroffenen Massnahmen können auf dem Rekurswege vor die Bundesbehörde gezogen werden, welche sich jedoch damit nur soweit befasst als die Sache Bezug hat auf öffentliche oder Privatrechte, ohne in Dogmenfragen irgendwie zu interveniren.« Die Voraussetzung der Anwendbarkeit der hier behandelten Verfassungsbestimmung bildet also der Fall, dass von einer der bestehenden Landeskirchen eine neue Religionsgenossenschaft ausscheidet, oder dass eine neue kirchliche Gemeinschaft entsteht, welche durch bisherige Mitglieder verschiedner Konfessionen gebildet wird. Um nun zu verhindern, dass die kantonalen Behörden vielleicht aus Partheilichkeit für die Landeskirche, der Bildung neuer Religionsgenossenschaften Schwierigkeiten in den Weg legen, soll gegen ihre Entscheidungen in derartigen Fällen immer ein Weiterzug an die Bundesbehörden stattfinden, auch wenn nicht gerade ein durch die Bundes- oder Kantonsverfassung garantirtes Grundrecht verletzt ist. Dass letztres der Sinn der Bestimmung ist, geht einfach daraus hervor, dass gegen Verfassungsver-

letzungen ja ohnehin rekurrirt werden kann; man wollte also offenbar den Bundesbehörden eine umfassendere Cognition und ein freieres Ermessen mit Hinsicht auf die zu regulirende Materie einräumen als solches bei der mehr formellen Frage, ob eine Verfassungsvorschrift eingebrochen sei, stattfinden kann. Die Anstände, welche bei der Bildung und Trennung von Religionsgenossenschaften sich ergeben, können sich entweder auf das öffentliche Recht beziehen, z. B. wenn es sich um die Organisation einer neuen Kirchgemeinde handelt, oder auf das Privatrecht, wenn die Ausscheidung des kirchlichen Vermögens in Frage liegt oder auf bestimmte Objekte Eigenthumsansprüche erhoben werden. Im erstern Falle steht die Entscheidung dem Bundesrathe, beziehungsweise der Bundesversammlung, im letztern Falle steht sie dem Bundesgerichte zu.*) Immer aber muss, ehe an die Bundesbehörden rekurrirt werden kann, eine Entscheidung der kantonalen Behörde vorliegen, wie sich aus den Worten »auf dem Wege der Beschwerdeführung« klar ergiebt. Richtig ist, wie Samuely betont, dass, wenn einmal derartige Anstände an die Bundesbehörden gelangen, es letztern an jeder Rechtsnorm dafür gänzlich fehlt, während sich die bei der Trennung von Religionsgenossenschaften entstehenden Verhältnisse auf sehr verschiedene Weise regeln lassen. Es dürfte daher mit der Zeit eine bundesgesetzliche Lösung der Streitfragen, welche gegebenen Falles auftauchen müssen, als ein wirkliches Bedürfniss erscheinen und die Kompetenz des Bundes zu Erlassung eines Gesetzes liesse sich jedenfalls wenigstens aus Satz 2 des Art. 50 herleiten.

Der vierte Satz des Art. 50 behält die Genehmigung des Bundes für die Errichtung von Bisthümern auf schweizerischem Gebiete vor. Wir haben oben gesehen, dass in der Schweiz — im Gegensatze zu der unbedingten Religionsfreiheit, wie sie in Nordamerika herrscht — die äussere Organisation der Kirchen als in der Kompetenz des Staates, d. h. der Kantone liegend betrachtet wird. Ein Bisthum wird indessen in der Regel die katholische Bevölkerung mehrerer Kantone umfassen und da die Regierungen derselben nicht immer mit einander übereinstimmen, so wird es

*) Art 59 Ziff. 6 des Organisationsges. Amtl. Samml. N. F. I. 153—154.

**) Gutachten S. 55.

allerdings gut sein, wenn der Bund allfällige Unterhandlungen mit dem päpstlichen Stuhle, wenn solche als nöthig erachtet werden, in die Hand nimmt, jedenfalls aber bei der Wichtigkeit, welche die Errichtung eines neuen Bisthums für die ganze Schweiz hat, das letzte Wort sich vorbehält. Als Veranlassung zu der Aufnahme dieser neuen Bestimmung in die Bundesverfassung bezeichnet der Bundesrath selbst in seiner Botschaft vom 4. Juli 1873, dass »der römische Hof Miene macht, die Prätension zu erheben, Bisthümer zu oktroyiren und Diözesenumgränzungen zu modifiziren, ohne den Staat zu begrüssen«. Es hatte nämlich kurz vorher der ehrgeizige Pfarrer Mermillod den Versuch gemacht, bischöfliche Gewalt im Kanton Genf sich anzumassen, ohne von der Regierung dazu autorisirt zu sein.

Wir fügen hier noch bei, was Samuely (a. a. O. S. 15) über den vierten Satz des Art. 50 sagt: »Soviel steht zunächst fest, dass unter »Errichtung von Bisthümern« alle vom Oberhaupte der katholischen Kirche oder einer andern kirchlichen Autorität ausgehenden Verfügungen zu verstehen sind, welche die Bildung einer neuen Diözese (d. h. eines territorial abgegränzten Kreises, innerhalb dessen eine bischöfliche Jurisdiction dauernd ausgeübt werden soll), oder die Veränderung einer bestehenden Diözese in der Schweiz zum Gegenstande habe. Es frägt sich aber, ob die Genehmigung nur nothwendig sei für jene Diözesenbildungen, welche sich auf Gemeinden der in den Kantonen staatlich anerkannten katholischen Kirche erstrecken, oder auf alle Diözesenbildungen, einerlei ob sich dieselben auf die katholische Landeskirche beziehen oder bloss auf katholische Gemeinschaften, welche lediglich den Charakter von Privatvereinen haben. Für die erstere Auslegung könnte man geltend machen, dass eine staatliche Genehmigung üblicher und logischer Weise nur für solche Diözesenverbände gefordert werden könnte, welche einen öffentlich-rechtlichen Charakter haben, nicht aber für diejenigen, welche eines solchen Charakters entbehren, mögen sie nun Bisthümer oder anders heissen. Allein diese engere Interpretation stände offenbar im Widerspruch mit dem Wortlaut der fraglichen Bestimmung, welcher keinen Unterschied zwischen Bisthümern der anerkannten und nicht anerkannten katholischen Kirche macht, wie denn überhaupt dieser letztere Gegensatz der Bundesverfassung völlig fremd ist.«

Gehen wir nun über zu Art. 51, so ist derselbe zwar hervorgegangen aus Art. 58 der Bundesverfassung von 1848, jedoch mit bedeutenden Erweiterungen. Wir wissen aus der geschichtlichen Einleitung, dass nach langen Wirren, welche die Berufung der Jesuiten von dem Vorort Luzern verursacht hatte, die Tagsatzung vom 3. September 1847 beschloss: die Angelegenheit der Jesuiten werde als Bundessache erklärt; die Stände Luzern, Schwyz, Freiburg und Wallis werden eingeladen, diesen Orden aus ihrem Gebiete zu entfernen; für die Zukunft sei die Aufnahme desselben in andere Kantone untersagt. Dieser Beschluss wurde nach der Auflösung des Sonderbundes vollzogen und es war nur eine Folge desselben, dass in der Bundesverfassung von 1848 — gleichsam als ein Denkmal der vorausgegangnen Kämpfe — die Bestimmung Platz fand: »Der Orden der Jesuiten und die ihm affiliirten Gesellschaften dürfen in keinem Theile der Schweiz Aufnahme finden.«*) Unter der Herrschaft jener Verfassung entsand, durch Vorgänge im Kanton Wallis veranlasst, die Frage, ob durch den Art. 58 auch die Anstellung einzelner Mitglieder des Ordens als Professoren an öffentlichen Lehranstalten oder als Pfarrer untersagt sei, und der Bundesrath beantwortete dieselbe in bejahendem Sinne.**) Da indessen diese Auslegung doch mehr dem Geiste als dem Buchstaben des Art. 58 entsprach, so fühlte man bei der Revision von 1872 das Bedürfniss, denselben etwas näher zu präzisiren, und es wurde daher nach dem Antrage der nationalräthlichen Kommission***) der Zusatz beigefügt: »und es ist ihren Mitgliedern jede Wirksamkeit in Kirche und Schule untersagt.« In dieser Gestalt ist der frühere Art. 58 zum ersten Satze von Art. 51 der gegenwärtigen Bundesverfassung geworden. Der zweite Satz enthält eine neue Bestimmung; er bezieht sich nicht mehr auf die Jesuiten,

*) Vergl. deutsches Reichsgesetz vom 4. Juli 1872: »Der Orden der Gesellschaft Jesu und die ihm verwandten Orden und ordensähnlichen Congregationen sind vom Gebiete des deutschen Reiches ausgeschlossen.«

**) Bundesbl. 1866 III. 360—363. 1867 I. 771—781. 1873 II. 65. Vergl. auch Bekanntmachung des deutschen Reichskanzlers vom 5. Juli 1872: »Da der Orden der Gesellschaft Jesu vom deutschen Reiche ausgeschlossen ist, so ist den Angehörigen dieses Ordens die Ausübung einer Ordensthätigkeit, insbesondere in Kirche und Schule, sowie die Abhaltung von Missionen nicht zu gestatten.«

***) Prot. S. 137, 138.

sondern auf andere geistliche Orden. Bei der Revision von 1873 stellte die nationalräthliche Kommission den Antrag, dem Jesuitenverbote beizufügen: »Dieses Verbot kann durch Bundesbeschluss auch auf andere geistliche Orden ausgedehnt werden.« *) In der ständeräthlichen Kommission wurde dem Antrage auf Streichung gegenüber bemerkt: »Das Lemma sei wohl hauptsächlich gegen den Orden der Kapuziner gerichtet, die bekanntlich die geringste Bildung, aber dessenungeachtet beim Volke ein grosses Mass von Zutrauen besitzen, weil sie an die Stelle der Bildung gewisse Künste zu setzen pflegen, wie Exorzismus, Beschwörungen und Besegnungen u. s. w. Die Mitglieder dieses Ordens kommen dem weltlichen Klerus besonders in bewegten Zeiten zu Statten, indem sie das in ihrer trivialen Weise vortrefflich an Mann zu bringen wissen, was die Pfarrer mit Rücksicht auf ihre Stellung gegenüber dem Staate zu sagen sich geniren. Wenn es sich also um Wahlen, Abstimmungen u. dergl. handle, so seien es eben die Kapuziner, welche sich zu Agitationen hergeben, in welche sich zu mischen die Andern eine gewisse Scheu tragen müssten. Das Lemma gebe daher dem Bunde das Mittel an die Hand, gegen Orden vorzugehen, welche sich in politische Bewegungen hineinstürzen, oder gegen solche Orden, welche Tendenzen verfolgen, die denjenigen der Jesuiten als verwandt betrachtet werden müssten.« **) Auf den Antrag der ständeräthlichen Kommission, welchem der Nationalrath mit einer kleinen Redaktionsänderung beistimmte, wurde indessen gleichwohl dem zweiten Satze von Art. 51 folgende, etwas eingeschränktere Fassung gegeben: »Dieses Verbot kann durch Bundesbeschluss auch auf andere geistliche Orden ausgedehnt werden, deren Wirksamkeit staatsgefährlich ist oder den Frieden der Konfessionen stört.«

Wir haben dieser Entstehungsgeschichte des Art. 51 nur zwei kurze Bemerkungen beizufügen. Wie der Bundesrath sich früher ausgesprochen hat, kann einzelnen Schweizern, welche dem Jesuitenorden angehören, der Aufenthalt im Vaterlande nicht verwehrt werden, soferne sie der Ausübung geistlicher Funktionen, sowie der Lehrthätigkeit sich enthalten. Was den zweiten Satz betrifft, so geht offenbar die eigentliche Absicht desselben dahin, die Kapuziner und andere Orden zu bescheidnerm Auftreten in politischen

*) Prot. S. 39.
**) Prot. S. 27.

Fragen, zu einer friedlichern Wirksamkeit zu veranlassen; es wird sich zeigen, ob sie den Wink verstehen oder nicht. Jedenfalls aber leistet der zweite Satz, wie Samuely richtig bemerkt hat, einen neuen Beweis dafür, dass der Bund nicht bereits nach Art. 50 Satz 2 in den konfessionellen Verhältnissen eine von allen gesetzlichen Schranken befreite »diskretionäre Befugniss« besitzt; denn sonst wäre es ja überflüssig gewesen, noch eine derartige besondere Bestimmung aufzunehmen.

Was den Art. 52 betrifft, so hatte bereits bei der Revision von 1872 der Nationalrath den Beschluss gefasst, dem Jesuitenartikel den Zusatz beizufügen: »die Errichtung neuer und die Wiederherstellung aufgehobner Klöster ist unzulässig«. Der Ständerath hatte damals nicht beigestimmt und der Nationalrath hierauf erst in dritter Berathung seinen Beschluss fallen gelassen.*) Um so begseiflicher ist es, dass bei der letzten Revision der Antrag von der nationalräthlichen Kommission wieder aufgenommen und noch auf die religiösen Orden ausgedehnt wurde.**) In der ständeräthlichen Kommission, welche diessmal beistimmte, wurde zur Rechtfertigung der neuen Bundesvorschrift bemerkt: »Man dürfe nicht vergessen, dass die Propaganda über jährliche Einnahmen nach Millionen verfüge, dass dieselbe allerlei Orden neu eingeführt habe, und dass sie das Geld nirgends spare, um Institute zu gründen, durch welche die jesuitischen Tendenzen gefördert werden könnten. Wie gut ihnen dieses auch gelinge, beweise die Thatsache, dsss in Preussen, welches im Jahr 1828 so zu sagen keine Jesuiten gehabt, in neuester Zeit, als es sich um die Austreibung derselben gehandelt, etwa 130 Jesuitenanstalten sich vorgefunden haben. Hätte Deutschland, sich seiner Existenz erwehrend, nicht gründlich aufgeräumt, so würde das deutsche Reich wohl keine zwei Decennien bestanden haben. Auch in der Schweiz, und zwar im Kanton Zug, seien in neuester Zeit zwei Klöster gegründet worden, das eine »auf dem Gubel« zur Erinnerung an den Religionskrieg von 1530, das andere beim »elenden Kreuz« in der Nähe von Cham. Erwäge man ferner, wie in den letzten 30 Jahren in Italien, in England, in Nordamerika die Klöster durch den Impuls

*) Prot. v. 1871/72 S. 308, 580.
**) Prot. S. 39, 40.

der Gesammtrichtung in der katholischen Kirche sich vermehrt haben, so werde man kaum behaupten wollen, dass der Artikel ohne Bedeutung sei.*) Die beiden Räthe nahmen hierauf den übereinstimmenden Antrag ihrer Kommissionen an und es haben nun also die Bundesbehörden darüber zu wachen, 1) dass in keinem Kanton neue Klöster errichtet oder aufgehobne wiederhergestellt, 2) dass nirgends in der Schweiz neue religiöse Orden eingeführt oder früher aufgehobne wieder eingesetzt werden. Der Orden der barmherzigen Schwestern z. B., welcher in jüngster Zeit in Genf aufgehoben worden ist, wird nach dem Wortlaute des Art. 52 dort niemals wieder eingeführt werden dürfen.

Die Reihe der Artikel, welche sich auf konfessionelle Verhältnisse beziehen, schliesst Art. 53, welcher im ersten Satze von der Beurkundung des Civilstandes, im zweiten Satze von den Begräbnissplätzen handelt. Indem wir die erstere Bestimmung wegen ihres Zusammenhanges mit dem Eherechte in den folgenden Abschnitt verweisen, haben wir es hier bloss mit der letztern zu thun, welche den bürgerlichen Behörden das Verfügungsrecht über die Friedhöfe einräumt und ihnen zugleich die Pflicht auferlegt, dafür zu sorgen, dass jeder Verstorbene schicklich beerdigt werden könne. Auch diese Bundesvorschrift, veranlasst durch mancherlei Intoleranz, welche hin und wieder bei Beerdigungen vorkam, ist erst bei der letzten Revision aus der Initiative der nationalräthlichen Kommission hervorgegangen.**) Nach der ursprünglichen Fassung sollte es heissen, es müsse jeder Verstorbene »in der Gemeinde, wo er gewohnt hat«, schicklich beerdigt werden können; der Nationalrath selbst liess jedoch den hervorgehobnen Zwischensatz fallen. — Zum Zwecke der Vollziehung des Art. 53 Satz 2 erliess der Bundesrath, im Auftrage der Bundesversammlung, unter'm 4. Januar 1875 ein Kreisschreiben an die Kantonsregierungen, um von ihnen zu vernehmen, welche Massregeln ihrerseits getroffen worden seien, um eine schickliche Beerdigung jedes Verstorbenen zu sichern, insbesondere wie es mit der Beerdigung von Selbstmördern und Angehörigen andrer Konfessionen gehalten werde. Die Antworten der Regierungen auf diese Anfrage lauteten im Ganzen so befriedigend,

*) Prot. S. 27, 28.
**) Prot. S. 31, 32, 63.

dass der Bundesrath von der Entwerfung eines Gesetzes über diese Materie einstweilen Umgang nehmen zu dürfen glaubte und die Bundesversammlung ihm hierin beistimmte.

Die Bedeutung und Tragweite der fraglichen Bundesvorschrift wurde bei diesem Anlasse vom Bundesrathe folgendermassen definirt: »Ueber die Begräbnissplätze haben einzig die bürgerlichen Behörden zu verfügen. Diese haben dafür zu sorgen, dass jeder in der Gemeinde Verstorbene und jede daselbst aufgefundene Leiche schicklich beerdigt werden könne, oder mit andern Worten: die Besorgung und Beaufsichtigung des Begräbnisswesens soll ausschliessliche Sache der politischen Gemeinden sein. Der Geistlichkeit soll keine Stimmabgabe darüber zustehen, wer auf dem Friedhof seine Ruhestätte zu finden habe. Die Beerdigung mit kirchlichen Gebräuchen ist als eine Zuthat zu betrachten, mit welcher sich die bürgerlichen Behörden nicht zu befassen haben; es soll den Hinterlassenen überlassen sein, dafür zu sorgen. Anderseits haben die Staatsbehörden sich auch nicht darum zu bekümmern, wenn die Geistlichkeit ihre Assistenz verweigert, weil sie nur eine schickliche bürgerliche Beerdigung und keine kirchliche verlangen. Aber auch die bürgerlichen Behörden können nicht nach Belieben das Begräbnisswesen ordnen, sondern jedem Verstorbenen muss ein schickliches Begräbniss zu Theil werden, was in sich schliesst, dass alle in einer Gemeinde Verstorbenen in der Regel der Reihenfolge nach beerdigt werden sollen, und dass weder Stand noch Konfession noch Todesart oder andere Umstände Ausnahmen zulassen. Auch darf in der Zeit und der Art der Bestattung nichts Verletzendes liegen. So würde es gegen den Sinn und Geist der Bundesverfassung verstossen, wenn z. B. Selbstmörder zu ganz ungewöhnlicher Zeit, etwa in der Nacht, beerdigt würden, oder wenn in einer konfessionell einheitlichen Gemeinde der einer andern Konfession Angehörige zwar wohl auf dem Kirchhof, aber an abgesonderter Stelle begraben würde, wo die Leichen anderer Verstorbener nicht eingesenkt werden. Dagegen können wir nicht finden, dass es von Bundes wegen untersagt werden dürfe, dass einzelne Religionsgenossenschaften, wie z. B. die Juden, an Orten, wo sie zahlreich vertreten sind, eigne Kirchhöfe anlegen, oder dass in einer paritätischen Gemeinde mit einem einzigen Kirchhof eine Benutzung der Art stattfinde, dass die eine Hälfte von dieser, die zweite von

der andern Konfession benutzt wird. Solche Verhältnisse existiren noch an vielen Orten und zwar gewöhnlich im allseitigen Einvernehmen. Wollen die Kantone solche Ausscheidungen gesetzlich untersagen, so ist das wohl und gut, aber von Bundes wegen einzugreifen, ist nicht nothwendig.« *)

§ 7. Recht zur Ehe; Feststellung des Civilstandes.

Die Bundesverfassung von 1848 enthielt keinerlei Bestimmungen über das Eherecht; dagegen hatte man schon zur Mediations- und Restaurationszeit das Bedürfniss gefühlt, einzelne hierauf bezügliche Verhältnisse durch eidgenössische Konkordate zu regeln. Wir haben ferner gesehen, wie man unter der Herrschaft der Bundesverfassung von 1848, in Folge einer etwas freien Auslegung des Art. 44, dazu kam, über die Eingehung und Scheidung konfessionell gemischter Ehen Bundesgesetze zu erlassen. Diese Gesetzgebung gab nun ihrerseits wieder durch die Anwendung, die sie in den Bundesbehörden fand, Veranlassung dazu, dass die Aufmerksamkeit dieser letztern sich im Allgemeinen auf die vielfachen Ehehindernisse lenkte, die in manchen Kantonen noch bestanden. Da nämlich die Kantonsregierungen, wenn sie die Genehmigung einer gemischten Ehe verweigerten, sich dabei begreiflicher Weise nicht auf die Verschiedenheit der Konfession zu stützen pflegten, sondern andere Motive, wie die ökonomischen Verhältnisse der Verlobten oder ihr bisheriges Verhalten, für die Verweigerung anführten, so fing man an, die materielle Stichhaltigkeit dieser Gründe zu prüfen und gewahrte dabei allerdings mancherlei Engherzigkeit in der Gesetzgebung und noch mehr in der Praxis einzelner Kantone. Die ältern Gesetze, welche eine Menge von Beschränkungen der freien Eheschliessung enthielten, hatten zwar allerdings ihren guten Grund in der den Gemeinden obligenden Armenunterstützung; aber man fühlte doch immer mehr, dass dieselben einem natürlichen Menschenrechte zuwiderlaufen, und dass sie auch ihren Zweck nicht erreichen, indem sie nur die unehelichen Geburten befördern. Es war besonders die romanische Schweiz, welche bei jedem Anlasse die Unzulässigkeit der Ehebeschränkungen betonte und ihre

*) Bundesblatt 1875 III. S. 4—22.

Anschauungsweise fand immer mehr Anhänger auch in der deutschen Schweiz. Insbesondere fühlte man allgemein die Unbilligkeit, welche darin lag, dass die gemischten Ehen günstiger behandelt wurden als alle übrigen Ehen, bei denen, wenn die Bewilligung von Seite der kantonalen Behörden verweigert wurde, ein Rekurs an die Bundesbehörden nicht zulässig war. Schon im Jahr 1867 sprach sich die nationalräthliche Kommission, welche den bundesräthlichen Geschäftsbericht zu prüfen hatte, folgendermassen über die Frage aus: »Die Folgen des in einigen Kantonen geübten Systems der Eheverhinderungen aus fiskalischen Rücksichten sind durchweg höchst beklagenswerth. Dasselbe führt zu beständigen Konflikten und Anständen . . . . und zwar zu Konflikten nicht nur zwischen den Bürgern und ihren Heimathkantonen, sondern auch zwischen Kantonen unter sich und besonders zwischen Kantonen und dem Auslande. In diesem letztern Falle namentlich hat die Prätention, nur die durch Beschluss der heimathlichen Gemeinds- oder Kantonsbehörde ausdrücklich bewilligten Verehelichungen als gültig anzuerkennen, internationale Konflikte im Gefolge, die so gut wie unlösbar sind und nur dahin führen können, die Ehe in ein Conkubinat umzuwandeln und neue Heimathlosenfälle zu schaffen. . . . . Es wäre Zeit, Vorschriften aus unsern Gesetzen zu entfernen, welche solche Resultate herbeiführen und die ebensosehr den natürlichen und verfassungsmässigen Rechten der Bürger als dem internationalen Staatsrechte und den Beziehungen von Staat zu Staat und von Kanton zu Kanton zuwiderlaufen. Eine Abhülfe hingegen ist auf zwei verschiednen Wegen möglich, nämlich: 1) Auf dem Wege der Bundesgesetzgebung, d. h. durch eine ausgedehnte Interpretation der den Schweizerbürgern durch die Art. 4 und 5 der Bundesverfassung gewährleisteten Rechte. Da nämlich die Ehe ein natürliches Recht*) ist, so können die Bestimmungen, welche bloss wegen der Vermögensverhältnisse der Ehekandidaten ihrer Verehlichung Hindernisse in den Weg legen, als eine Verletzung des im Art. 4 ausgesprochnen Grundsatzes der Gleicheit aller Schweizer, sowie als eine Verkümmerung der durch Art. 5 garantirten verfassungsmässigen Rechte der Schweizer aufgefasst werden. Bisanhin

*) Diese Uebersetzung entspricht wohl besser als »Naturrecht« dem französischen Urtexte.

konnte sich der Bundesrath nicht entschliessen, diese Bestimmungen auch auf Fälle von Eheverhinderungen anzuwenden, im Hinblick darauf, dass die Bundesversammlung nur über die gemischten Ehen, nicht aber über eherechtliche Verhältnisse im Allgemeinen ein Gesetz erlassen hat. Allein es ist klar, dass die Bundesgesetzgebung in dieser Materie nicht ihr letztes Wort gesprochen hat, und dass sie zu einem gesetzgeberischen Erlasse hierüber kompetent wäre, sowohl kraft der erwähnten Verfassungsartikel als in Anwendung des Art. 43 (jetzt 44), der den Kantonen untersagt, ihre Angehörigen des Bürgerrechtes verlustig zu erklären, wie auch kraft der Art. 56 (jetzt 68) und 74 (jetzt 85) Ziffer 13, welche die Erlassung von Gesetzen zur Verhinderung neuer Heimathlosenfälle in die Bundeskompetenz legen. Immerhin dürfte es vorzuziehen sein, vorerst den Weg einer gegenseitigen Verständigung zwischen den Kantonen zu versuchen, und dieses wäre das zweite Mittel, den gewünschten Zweck zu erreichen, nämlich 2) der Konkordatsweg. Es wäre sehr zu wünschen, der Konkordatsentwurf über die Formalitäten in Ehesachen (welcher damals bereits vorlag) würde die Grundlagen eines Eherechtes vorzeichnen, und zwar im Sinne einer gründlichen Beseitigung der restriktiven Bestimmungen, so dass die in einem Kanton gültig eingegangne Ehe in allen andern Kantonen anerkannt werden müsste.« *)

In Folge dieses Berichtes wurde dann unter'm 20. Juli 1867 von der Bundesversammlung folgendes Postulat beschlossen: »Der Bundesrath ist eingeladen, ernstlich dahin zu wirken, dass die Frage betreffend die Beseitigung der dem Heirathen von Schweizern in ihrem Heimathkanton wie im Auslande entgegenstehenden Hindernisse in einem ausgedehnten und liberalen Sinne gelöst werde.« Der Bundesrath theilte aber nicht die Ansicht der Kommission, dass der Bund kompetent sei, auf dem Wege der Gesetzgebung die Beseitigung anstössiger Ehebeschränkungen durchzuführen; er zog es daher vor, den zweiten von der Kommission angedeuteten Weg, nämlich denjenigen des Konkordates zu betreten. Schon unterm 9. Oktober wurde den Kantonsregierungen ein Konkordatsentwurf mitgetheilt, welcher dann von einer Konferenz ihrer Abgeordneten im Dezember durchberathen und hierauf in abgeänderter

*) Bundesbl. 1867 II. 133—135.

Gestalt unterm 20. Januar 1868 den Kantonen zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt wurde.*) Trug auch dieser Entwurf dem Gesetzgebungsrechte der Kantone noch alle mögliche Rücksicht, so suchte er doch den Ideen der Zeit und den Fortschritten, welche namentlich Deutschland auf dem Gebiete des Eherechtes gemacht hatte, so viel als thunlich nachzukommen und enthält schon manche derjenigen Bestimmungen, welche wir nun in Art. 54 der revidirten Bundesverfassung finden. Allein die blosse Möglichkeit, dass eine Civilehe, welche ausser dem Kanton abgeschlossen würde, von demselben anerkannt werden müsste, wurde dazu benutzt, um in Kantonen, in welchen das Volk nur über das Konkordat abzustimmen hatte, wie in St. Gallen, die katholische Bevölkerung gegen dasselbe aufzureizen. Auch der Grosse Rath von Aargau verwarf am 24. November 1868 das Konkordat und sprach das Verlangen aus, dass die Angelegenheit auf dem Wege der Bundesgesetzgebung geordnet werden möchte. So musste das Konkordat als gescheitert angesehen werden**) und da gleichzeitig die Bundesrevision wieder aufgetaucht war, so erwartete man von dieser mit Recht eine radikalere Abhülfe gegenüber den Ehebeschränkungen.

In der That brachte denn auch der Bundesrath bereits in seiner Botschaft vom 17. Juni 1870 sehr eingehende Vorschläge, aus denen der Art. 54 der jetzigen Bundesverfassung mit geringen Abänderungen hervorgegangen ist. Die wichtigste Aenderung besteht darin, dass am 11. Dezember 1871 der Nationalrath beschloss, es dürfe auch aus »kirchlichen« Gründen das Recht zur Ehe nicht beschränkt werden. Zur Begründung dieser Einschaltung wurde bemerkt: »Die Ehe könne nicht mehr vom confessionellen Standpunkte aus betrachtet werden, nachdem man im Art. 49 die unbedingte Freiheit des Individuums gewahrt und dieses zur Eingehung der Ehe befähigt habe, auch wenn es keiner Confession angehöre. Durch die Ehe begründe man nicht bloss die Familie, sondern auch die Erbschaftsverhältnisse. Desshalb sei es unerlässlich, das Ehegesetz für Alle gleichmässig zu erlassen und der Confession keine Einwirkung zu gewähren, mit andern Worten die Ehe über die Confession hinaus zu heben, während es freilich dem Individuum

*) Ebenda II. 766 ff. 1868 I. 57 ff., 80 ff.

**) Ebenda 1869 I. 243 ff.

unbenommen bleibe, die kirchliche Seite insofern zu berücksichtigen, als es die religiöse Weihe für das Verhältniss sich vorbehalte. Eine Mitwirkung des kanonischen Eherechtes sei also nicht zuzulassen, da der Staat hier so wenig als auf einem andern Rechtsgebiete zugeben könne, dass irgend eine Korporation mit einem Gesetze ihm gegenüber trete.« *)

Der nunmehrige Art. 54 lautet folgendermassen:

»*Das Recht zur Ehe steht unter dem Schutze des Bundes.*

»*Dieses Recht darf weder aus kirchlichen oder ökonomischen Rücksichten, noch wegen bisherigen Verhaltens oder aus andern polizeilichen Gründen beschränkt werden.*

»*Die in einem Kantone oder im Auslande nach der dort geltenden Gesetzgebung abgeschlossene Ehe soll im Gebiete der Eidgenossenschaft als Ehe anerkannt werden.*

»*Durch den Abschluss der Ehe erwirbt die Frau das Heimathrecht des Mannes.*

»*Durch die nachfolgende Ehe der Eltern werden vorehelich geborne Kinder derselben legitimirt.*

»*Jede Erhebung von Brauteinzugsgebühren oder andern ähnlichen Abgaben ist unzulässig.*«

Sehen wir uns die einzelnen Sätze dieses Artikels etwas näher an, ehe wir zum Art. 53, lemma 1, und dem dadurch veranlassten Bundesgesetze »betreffend Feststellung und Beurkundung des Civilstandes und die Ehe« übergehen!

Der erste Satz des Art. 54 enthält das Prinzip, welches das Einschreiten des Bundes in einer, früher ganz der Gesetzgebung der Kantone überlassenen Materie veranlasste: Das Recht sich zu verehelichen wird als ein Grundrecht des Schweizerbürgers garantirt! Die Botschaft des Bundesrathes von 1870 sagte darüber: »Das Recht des Mannes, sich ehelich zu verbinden und eine Familie zu begründen, ist das erste und natürlichste aller sozialen Rechte und die Grundlage der Gesellschaft selbst; denn aus der Familie bauen sich Gemeinde, Staat und Menschheit auf.« Die vielen Ehebeschränkungen, welche eine aus frühern Zeiten überkommne Gesetzgebung in sich schloss, mochten dem damals vorherrschenden Systeme des sogen. väterlichen Regimentes entsprechen; unsrer

*) Prot. v. 1871/72 S. 251—262.

heutigen Anschauungsweise, welche einen so grossen Werth auf die individuelle Freiheit setzt, widerstreben sie und es hat daher auch das hartnäckige Festhalten mancher Kantone an veralteten und anstössigen Bestimmungen, wie wir in der geschichtlichen Einleitung gesehen, eine hauptsächliche Veranlassung zur Bundesrevision geboten. Wie sehr indessen die alten Uebungen in's Fleisch und Blut einzelner Kantonsregierungen übergegangen waren, beweist die Thatsache, dass noch im Oktober 1874 — fünf Monate nach Annahme der Bundesverfassung — diejenige von Solothurn die Bewilligung einer Ehe aus dem Grunde verweigerte, weil in dem Alter der Brautleute ein zu grosses Missverhältniss bestehe! Das Bundesgericht, welchem nun die Sorge für Handhabung des Art. 54 obliegt, bemerkte darüber in den Erwägungen zu seinem Urtheile vom 23. Januar 1875: »Art. 54 bezweckt die willkürlich aufgestellten Ehehindernisse der kantonalen Gesetzgebungen zu beseitigen. Ausdrücklich ausgeschlossen sind durch denselben allerdings nur die Heirathsrequisite kirchlicher, ökonomischer und polizeilicher Natur und bestehen daher diejenigen Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebungen, welche sich z. B. auf das Alter der Heirathsfähigkeit und Ehemündigkeit, die verbotenen Verwandtschaftsgrade, das Verbot der Ehe zwischen Personen, welche mit einander Ehebruch getrieben haben, noch in Kraft, so lange nicht durch die Bundesgesetzgebung etwas Einheitliches hierüber aufgestellt ist*) und soweit nicht die konsequente Durchführung des in Art. 54 ausgesprochnen Grundsatzes denselben entgegensteht. Nun ist aber die vom Regierungsrathe von Solothurn betonte Altersverschiedenheit der Brautleute ein ganz willkürlicher, weder in der dortigen noch wohl sonst in einer Gesetzgebung enthaltener Eheverweigerungsgrund, welcher gegenüber dem Art. 54 durchaus unstatthaft erscheint und was die übrigen Eheverweigerungsgründe, hergeleitet aus dem bisherigen Verhalten der Braut und der möglicher Weise eintretenden Vermehrung der ohnehin schon grossen Armenlast der Gemeinde G. betrifft, so sind dieselben durch den klaren Wortlaut des Art. 54 ausgeschlossen.« **) Ebenso wurde

*) Letzteres ist nun geschehen durch Annahme des oben erwähnten Bundesgesetzes, welche in der Volksabstimmung vom 23. Mai 1875 erfolgt ist.

**) Zeitschr. I. 45.

durch Urtheil des Bundesgerichts vom 19. Februar 1876, entgegen einer Einsprache, die von der Regierung des Kantons Aargau gemacht worden, erkannt, dass einem auf Wohlverhalten entlassenen Sträflinge die Ehe nicht verweigert werden könne, da derselbe als bedingt freigelassener auch in der physischen Möglichkeit sich befinde, die auf Abschliessung der Ehe bezüglichen Förmlichkeiten vorzunehmen. Dagegen wurde vom Bundesgerichte unterm 20. März 1875 ein Rekurs aus dem Kanton Appenzell A. Rh. abgewiesen, welcher sich darüber beschwerte, dass einer Person, die zwar nicht an völligem Blödsinn. aber doch in hohem Masse an Geistesschwäche litt, die Ehe verweigert worden sei. In den Motiven heisst es: »Die Beschwerde könnte nur insoweit gutgeheissen werden, als das appenzellische Gesetz (wonach von einer Vorsteherschaft Einwendung gegen eine Ehe gemacht werden kann, wenn das eine oder andere der Verlobten an wichtigen geistigen oder körperlichen Gebrechen leidet); soweit darin der Mangel der nöthigen Geisteskräfte als Ehehinderniss aufgestellt ist, gegen den Art. 54 der Bundesverfassung verstossen würde; diess ist nun aber nicht der Fall. Nach allen Rechten erfordert die Ehe die freie Einwilligung beider Theile und gehört es zu den Voraussetzungen derselben, dass zwei eines freien Willensentschlusses fähige Personen ihren Willen, sich ehelich zu verbinden, erklären. Dieses Erforderniss der Ehe ist durch die Bundesverfassung nicht beseitigt worden.« *)

Gehen wir nun über zum zweiten Satz des Art. 54, **) so ist das Wort »kirchliche Rücksichten«, wie aus der Entstehungsgeschichte desselben erhellt, nicht bloss dahin zu verstehen, dass eine konfessionell gemischte Ehe nicht verhindert werden kann, sondern auch in dem Sinne, dass der Bund die Ehehindernisse des

*) Ebenda S. 194. Vergl. einen Entscheid des Bundesrathes v. 16. Sept. 1874, Bundesbl. 1875 II. 600.

**) Vergl. zu demselben das norddeutsche Bundesgesetz vom 4. Mai 1868 über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschliessung Art. 1: »Die Befugniss zur Verehelichung darf insbesondere nicht beschränkt werden wegen Mangels eines bestimmten, die Grossjährigkeit übersteigenden Alters oder des Nachweises einer Wohnung, eines hinreichenden Vermögens oder Erwerbes, wegen erlittner Bestrafung, bösen Rufes, vorhandener oder zu befürchtender Verarmung, bezogener Unterstützung oder aus andern polizeilichen Gründen.«

kanonischen Rechtes, soweit sie über die Gesetzgebung des Staates hinausgehen, nicht anerkennt. Es folgt daraus offenbar, dass die staatlichen Behörden auch einem katholischen Geistlichen, sei er aus diesem Stande ausgetreten oder nicht, die Ehe nicht untersagen dürfen, obschon ihn die Gesetze der Kirche zu lebenslänglichem Cölibate verurtheilen, selbst wenn er aus dem Priesterstande ausgetreten ist und einen andern Beruf ergriffen hat. Was die »ökonomischen Rücksichten« betrifft, aus welchen das Recht zur Ehe nicht beschränkt werden darf, so wollte damit gesagt werden, dass die Behörden nicht mehr befugt seien, ängstlich nachzurechnen, ob die Verlobten genug Vermögen oder Erwerbsfähigkeit besitzen, um eine Familie erhalten zu können; Jeder soll in dieser Hinsicht selbst seines Glückes Schmid sein. Schwieriger wäre, wenn nicht ein Bundesgesetz hinzugekommen wäre, die Interpretation der Worte: »wegen bisherigen Verhaltens oder aus andern polizeilichen Gründen« gewesen, welche offenbar etwas vieldeutig sind. In formeller Hinsicht ist allerdings richtig, dass, wie der Bundesrath in seinem Kreisschreiben vom 3. Juli 1874 gesagt hat, mit der Kontrole über das moralische Verhalten des Bürgers auch die Forderung weggefallen ist, dass er zuerst die Bewilligung seiner heimathlichen Behörde beibringen müsse, bevor er sich verheirathen dürfe. In materieller Beziehung aber gehört, buchstäblich genommen, z. B. auch ein Ehebruch, den die Verlobten früher mit einander begangen, unter das »bisherige Verhalten«; dessenungeachtet hat das Bundesgericht unterm 20. Februar 1875 gefunden, dass ein kantonales Gesetz, welches in einem solchen Falle die Ehe verbiete, dem Art. 54 nicht zuwiderlaufe. »Wie die Fassung dieses Artikels zeigt«, sagen die Motive, »ist die Beschränkung des Rechtes zur Ehe wegen bisherigen Verhaltens auch als eine Beschränkung polizeilicher Natur aufgefasst und geht die Tendenz desselben offenbar dahin, diejenigen Ehebeschränkungen aufzuheben, welche den Staat vor den Folgen unüberlegter und leichtsinniger Eheschliessungen schützen sollen und zu diesem Zwecke die kantonalen Behörden ermächtigen, solchen Leuten, welche bisher einen liederlichen oder leichtfertigen Lebenswandel geführt haben, die Ehe nicht bloss mit einer bestimmten Person, sondern im Allgemeinen zu verbieten. Nun beruht aber das Verbot der Ehe zwischen Ehebrechern nicht auf polizeilichen Gründen zur Verhinderung leichtsinniger Ehen,

sondern vielmehr auf allgemein sittlichen Gründen zum Schutze der bestehenden Ehen.« *) — Alle Zweifel, welche über die Auslegung des Art. 54 Satz 2 noch bestehen konnten, sind nun freilich gehoben durch das später zu behandelnde Bundesgesetz vom 24. Dezember 1874, in Kraft getreten mit Neujahr 1876, welches in einer für die ganze Schweiz rechtsverbindlichen Weise genau vorschreibt, was zur Eingehung einer gültigen Ehe erfordert wird und in welchen Fällen sie ausgeschlossen ist. Zu den letztern gehört nun freilich der Fall eines früher von den Verlobten mit einander begangenen Ehebruches nicht, was man bedauern mag, zumal auswärtige Gesetzgebungen in dieser Hinsicht ähnliche Bestimmungen enthalten,**) wie sie in den meisten unsrer kantonalen Rechte Aufnahme gefunden hatten.

Was den dritten Satz des Art. 54 betrifft, so hatte der ursprüngliche Antrag des Bundesrathes bloss die in einem andern als dem Heimathkanton abgeschlossnen Ehen erwähnt, aber schon die ständeräthliche Kommission von 1871 fügte die im Auslande eingegangenen Ehen hinzu,***) wobei wesentlich diejenigen Motive einwirkten, welche in dem oben mitgetheilten Kommissionalberichte von 1867, der die erste Anregung gegeben, ausgeführt sind.†) In jener erweiterten Fassung wurde die hier behandelte Bestimmung in den Entwurf von 1872 aufgenommen und ist aus diesem in die jetzige Bundesverfassung übergegangen. Bei der Entstehung dieser letztern dachte man bei den Worten »nach der dort geltenden Gesetzgebung« doch hauptsächlich nur an die Form der Ehe, namentlich an die bürgerliche Trauung, welche in einzelnen Kantonen der Schweiz,

*) Zeitschr I. 50.

**) Code Napoléon Art. 298: »Dans le cas de divorce admis en justice pour cause d'adultère, l'époux coupable ne pourra jamais se marier avec son complice.« Deutsches Reichsgesetz vom 6. Februar 1875, § 33: »Die Ehe ist verboten . . . . zwischen einem wegen Ehebruchs Geschiedenen und seinem Mitschuldigen.« In Deutschland kann freilich Dispensation gestattet werden, um noch grössere Missstände zu vermeiden, welche das ehelose Zusammenleben der zwei Ehebrecher herbeiführen würde.

***) Prot. S. 45, 47.

†) Schon seit dem 11. Juli 1829 bestand ein eidg. Konkordat, welches Schweizern, die sich im Auslande auf unregelmässige Weise verehlichen würden, wenigstens das Heimathrecht zu sichern beabsichtigte.

wie namentlich auch in auswärtigen Staaten vollkommen genügte, um eine rechtmässige Ehe zu begründen. In dem Konkordatsentwurfe von 1868 war es ausdrücklich gesagt, dass die Anerkennung einer im Auslande abgeschlossnen Ehe zwar nicht wegen unterlassener Formalitäten, wohl aber wegen materieller Hindernisse, die ihr nach der kantonalen Gesetzgebung entgegenstehen, verweigert werden dürfe. Der Wortlaut des Art. 54 gestattet es nun aber freilich, »die Gesetzgebung des auswärtigen Staates«, in welchem eine Ehe abgeschlossen wird, auch für die materiellen Erfordernisse derselben als massgebend zu erklären; in diesem Sinne scheint der Bundesrath in seinen Kreisschreiben vom 3. Juli und 5. August 1874 die fragliche Verfassungsbestimmung aufgefasst zu haben*) und wurde sie auch durch das später zu erörternde Bundesgesetz vom 24. Dezember 1874 (Art. 54) interpretirt. Dass jedoch diese Interpretation zu bedeutenden Uebelständen führen kann, liegt auf der Hand. Unser Bundesgesetz erklärt z. B., der schweizerischen Volksanschauung entsprechend, die Ehe zwischen Oheim und Nichte als unzulässig; nun braucht aber, nach dem bundesräthlichen Kreisschreiben, ein solches Paar nur die kleine Reise nach der nächsten deutschen oder französischen Stadt zu machen und sich dort kopuliren zu lassen, damit die Ehe am Heimathorte des Bräutigams und im ganzen »Gebiet der Eidgenossenschaft« als eine rechtmässige anerkannt werden muss. Gegen eine derartige Anwendung des Art. 54, wenn sie in der Praxis einmal vorkömmt, wird sich sicherlich das gesunde Volksgefühl empören!

Der vierte Satz des Art. 54, nach welchem die Frau das Heimathrecht des Mannes durch die Ehe erwirbt, scheint sich eigentlich von selbst zu verstehen. Dessenungeachtet hatte es im Jahr 1808, um jenen Grundsatz auf allgemein verbindliche Weise aufzustellen, eines Tagsatzungsbeschlusses bedurft, welcher unterm 9. Juli 1818 in ein von allen Kantonen angenommenes Konkordat umgewandelt wurde. Dieses Konkordat hinderte aber nicht, dass sehr häufig noch der Kanton, welchem die Braut angehörte, von dem Kanton des Bräutigams eine förmliche Bürgerrechtszusicherung, letzterer Kanton aber von dem erstern eine Entlassungsurkunde verlangte; lästige Formalitäten, welche nicht wenig dazu beitrugen,

*) Bundesbl. 1874, II. 509 ff., vergl. S. 622 ff.

dass einer bundesgesetzlichen Regulirung dieser Verhältnisse gerufen wurde. Es war offenbar die Beseitigung dieser Formalitäten, welche man zunächst im Auge hatte, als man die allgemeine Rechtsregel, dass die Frau durch die Ehe das Heimathrecht des Mannes erwerbe, zuerst in den Konkordatsentwurf von 1868, dann in die neue Bundesverfassung aufnahm.

Ungleich wichtiger war diese Aufnahme bei dem fünften Satze, nach welchem vorehelich geborne Kinder durch die nachfolgende Ehe ihrer Eltern legitimirt werden. Dieser Grundsatz, so sehr er allgemeinen Rechtsbegriffen entspricht,*) wurde doch durch die Gesetzgebung und die Praxis mancher Kantone nur in sehr bedingter Weise anerkannt. Verschiedene Urtheile des Bundesgerichtes, welche in der Periode von 1848 bis 1874 erfolgten, hatten indessen in dieser Hinsicht bereits durchgegriffen und es könnte daher die Anerkennung des Grundsatzes, welcher auch schon in dem Konkordatsentwurfe vom 20. Januar 1868 enthalten war, nicht mehr auf grosse Schwierigkeiten stossen. Was das Verfahren bei der Legitimation vorehlicher Kinder betrifft, so erkannte das Bundesgericht am 22. März 1875, dass hiefür die kantonalen Verordnungen massgebend seien, bis das einschlägige Bundesgesetz in Kraft getreten sein werde.**)

Mit Urtheilen vom 4. und 23. Dezember 1875 in Sachen Michael Steiner und Meier-Kunz hat das Bundesgericht aber anerkannt, dass der Art. 54 fünfter Satz der Bundesverfassung, als Grundsatz des öffentlichen Rechtes, beruhend auf sittlichen zwingenden Rücksichten, rückwirkende Kraft habe und mithin auch auf solche Ehen seine Anwendung finden müsse, die vor Erlass der neuen Bundesverfassung abgeschlossen worden.***)

Was endlich den letzten Satz des Art. 54 betrifft, nach welchem jede Erhebung von Brauteinzugsgebühren oder anderer ähnlicher Abgaben unzulässig ist, so ist hier die neue Bundesverfassung bedeutend weiter gegangen als der Konkordatsentwurf von 1868, welcher nur eine möglichste Ermässigung dieser Abgaben im Auge

*) Vergl. Code Napoléon Art. 331.

**) Zeitschr. I. 193.

***) Entscheidungen des schweiz. Bundesgerichts. Amtliche Sammlung I. S. 102, 100.

hatte. Der Bundesrath sagte darüber in seiner Botschaft von 1870: »Der Bezug solcher Gebühren ist ebenso ungerecht als irrationell, indem man namentlich den Aermern in demjenigen Augenblicke, wo er für die Begründung seines häuslichen Herdes verhältnissmässig grössere Auslagen zu machen hat, nicht noch mit Steuern und Gebühren belegen darf.« Entscheidend war also auch hier die Rücksicht, die Eheschliessung zu begünstigen und sie von allen Hindernissen, die ihr in den Weg gelegt werden können, zu befreien. Aus dem Entwurfe des Bundesrathes von 1870 ist die fragliche Bestimmung unverändert in die jetzige Verfassung übergegangen. Was die Tragweite derselben betrifft, so ist nach ihrem Wortlaute und nach der ihr zu Grunde liegenden Absicht nicht daran zu zweifeln, dass nicht bloss die Gebühren, welche die in eine Gemeinde einheirathenden Bräute, Schweizerinnen wie Ausländerinnen, zu bezahlen hatten, sondern überhaupt alle Abgaben, mit denen die Eheschliessung als solche beschwert war, mochten sie auch von allen Verlobten ohne Unterschied bezogen werden, abgeschafft sind. Schwieriger war die Frage zu beantworten, ob Kautionen, welche in einzelnen Kantonen von einheirathenden Frauen früher bezogen zu werden pflegten, nunmehr in Folge der Annahme der neuen Bundesverfassung zurückzubestellen seien. Es hatten diese Heirathskautionen z. B. in Nidwalden den Zweck, dass im Falle der Verarmung der eingeheiratheten Bürgerin die Armenkasse erst nach Verbrauch der Kaution zur Unterstützung angehalten werden könne. Das Bundesgericht verpflichtete in dem ihm vorgelegten Spezialfalle die Armenverwaltung Wolfenschiessen zur Rückgabe der Kaution, gestützt auf folgende Motive: »Es ist zwar, insoweit es sich um Privatrechte handelt, im Allgemeinen richtig, dass ein neues Gesetz nur für die Zukunft wirken soll und die Anwendung des neuen Rechtes auf früher entstandene Rechtsverhältnisse ausgeschlossen ist. . . . . Allein im vorliegenden Falle handelt es sich nicht um ein privatrechtliches Verhältniss, sondern um ein solches des öffentlichen Rechtes. Es wurde die Kaution nicht auf Grund eines Vertrages geleistet, sondern zufolge der zwingenden Vorschrift einer Gesetzesbestimmung, welche dem öffentlichen Rechte angehört. Die Verpflichtung, die Kaution fortbestehen zu lassen, besteht daher auch nur so lange, als jene Gesetzesbestimmung in Kraft ist, und hört mit der Aufhebung der letztern ebenfalls auf.

Von einem wohlerworbenen Privatrechte der Armenverwaltung W. auf die Fortexistenz der Kaution kann unter den Umständen, unter welchen dieselbe geleistet worden ist, keine Rede sein. Nun bestimmt der Art. 54 der Bundesverfassung unbedingt und vorbehaltlos, dass das Recht zur Ehe aus ökonomischen Rücksichten nicht beschränkt werden dürfe; es sind somit durch die Bundesverfassung alle Beschränkungen des Rechtes zur Ehe aus ökonomischen Rücksichten aufgehoben und die entgegenstehenden Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebungen ausser Kraft getreten. Hienach ist mit Inkrafttreten der Bundesverfassung für diejenigen Frauenspersonen, welche früher kraft einer gesetzlichen Bestimmung behufs Ermöglichung der Ehe mit einem Schweizerbürger solche Kautionen haben leisten müssen, die Pflicht, dieselben fortbestehen zu lassen, weggefallen und sind dieselben berechtigt, die Hinterlagen zurückzufordern. Denn dass in dem fortdauernden Entzuge eines gewissen Vermögensbestandtheils als Kaution für den Verarmungsfall der eingeheiratheten Frauensperson eine fortwährende Beschränkung der Ehe aus ökonomischen Rücksichten liegt, kann keinem Zweifel unterliegen und wird auch von der Rekursbeklagten anerkannt.«*)

Gehen wir nun über zu Art. 53 Satz 1, so lautet derselbe folgendermassen:

»*Die Feststellung und Beurkundung des Civilstandes ist Sache der bürgerlichen Behörden. Die Bundesgesetzgebung wird hierüber die nähern Bestimmungen treffen.*«

Diese neue Bestimmung, welche der Bundesrath erst in seiner Botschaft vom 4. Juli vorschlug, betrachtete derselbe mit Recht als eine blosse Folgerung des von ihm im jetzigen Art. 49 Satz 4 aufgestellten Prinzips. In der oben S. 378 erwähnten Stelle fährt die Botschaft fort: »Wir halten dafür, dass bei dieser Ordnung alle Bürger gleich behandelt werden müssen. Wir können nicht zugeben, dass diejenigen, welche eine Civilehe eingehen, eine besondere Klasse bilden, und dass die Ceremonien zum Zwecke, den Civilvertrag perfekt zu machen, je nach den religiösen Ueberzeugungen der Betheiligten verschieden seien. Wir sind der Ansicht, dass für Alle die gleiche Regel gelten soll, und wir sprechen uns demzufolge, nach dem Beispiele verschiedener Nachbarstaaten, für

*) Zeitschr. I. 45—48. Entscheidungen. A. S. I. m.

die obligatorische Civilehe aus. Wenn Alles, was auf den Civilstand Bezug hat, vom religiösen Gebiete gesondert werden muss, so geht es nicht an, dass der Priester einer Religion dem bürgerlichen Akte der Verehelichung seine gesetzliche Sanktion verleihe. Der religiöse Akt bleibt frei; derselbe hat aber keine bürgerlichen Wirkungen. Die Führung der Civilstandsregister wird ebenfalls weltlich sein müssen. Die Unabhängigkeit des bürgerlichen und religiösen Gebietes lässt es nicht zu, dass den Priestern einer Religion, mit Auschluss derjenigen einer andern, das Recht ertheilt werde, die hauptsächlichen Akte des bürgerlichen Lebens: Geburt, Verehelichung und Ableben, zu konstatiren.«

Die Ausführung des Art. 53 Satz 1 erforderte mit Nothwendigkeit ein Bundesgesetz, welches die Formen festzustellen hatte, innerhalb deren die Beurkundung des bürgerlichen Standes jeder Person und insbesondere der Abschluss der, dem Prinzip nach bereits angenommnen Civilehe sich zu bewegen hat; es ist auch einem solchen Gesetze durch die Bundesverfassung selbst gerufen. Dagegen verlangt der Art. 54 kein Ausführungsgesetz über das materielle Eherecht; im Gegentheil wurde derselbe, wie der Bundesrath in seiner Botschaft vom 17. Juni 1870 sagt, gerade desshalb so einlässlich angelegt, weil man die Erlassung eines weitern Gesetzes vermeiden wollte. Auch ist nach der jetzigen Bundesverfassung nicht die Gesetzgebung über das gesammte Civilrecht, wovon das Eherecht einen Theil ausmacht, Sache des Bundes, wie dieses nach dem Entwurfe von 1872 der Fall gewesen wäre; gerade aus diesem Grunde wurden die Worte gestrichen, welche in jenem Entwurfe am Eingange des dritten Satzes von Art. 54 standen: »So lange nicht die Bundesgesetzgebung über die Erfordernisse zur Eingehung der Ehe besondere Vorschriften aufgestellt hat.« Es lässt sich daher allerdings nicht läugnen, dass das Bundesgesetz vom 24. Dezember 1874, indem es nicht bloss über die materiellen Erfordernisse einer gültigen Ehe, sondern sogar über die Ehescheidung ausführliche Bestimmungen aufnahm, über den Buchstaben der Bundesverfassung hinausgegangen ist. Der Sache nach aber rechtfertigte sich diese Ueberschreitung vollkommen durch den engen Zusammenhang, welcher zwischen Civilstand und Ehe besteht, so dass ohne jene Bestimmungen über das materielle Eherecht eine sichere und gleichförmige Führung der Civilstandsregister

niemals zu erzielen gewesen wäre. Was insbesondere die Ehescheidung betrifft, so war zu befürchten, dass dieselbe in einzelnen Kantonen, wo bis dahin das kanonische Recht gegolten, ohne ein Bundesgesetz überall nicht stattfinden könnte, ja dass es nach Aufhebung der geistlichen Gerichtsbarkeit an einem Gerichtsstande selbst für temporäre Scheidungen fehlen würde. Mochten übrigens die Kompetenzbedenken, welche man gegen die Erlassung eines umfassenden Bundesgesetzes auch über die Ehe hegte, mehr oder weniger begründet sein, so hat das Schweizervolk, welchem der oberste und letzte Entscheid zusteht, den Bundesbehörden Recht gegeben, indem es am 23. Mai 1875 mit 213,199 gegen 205,069 Stimmen dem Gesetze seine Sanktion ertheilte.

Das Bundesgesetz vom 24. Dezember 1874, in Kraft getreten den 1. Januar 1876, »betreffend Feststellung und Beurkundung des Civilstandes und die Ehe,«*) zu welchem der Bundesrath unterm 17. Herbstmonat 1875 eine Verordnung betreffend die Führung der Zivilstandsregister**) erlassen hat, enthält nun im Wesentlichen folgende Bestimmungen:

Die Civilstandsbeamten, welche einzig berechtigt sind, Eintragungen in die Civilstandsregister zu machen oder Auszüge aus denselben zu verabfolgen, müssen weltlichen Standes sein.***) Die Eintheilung der Civilstandskreise, sowie die Bestimmungen über die Ernennung und Entschädigung der Civilstandsbeamten bleiben den Kantonen überlassen. Jede Geburt, jeder Todesfall, jede Eheschliessung ist zuuächst eiuzutragen in dem Kreise, wo sie stattgefunden haben. Den Civilstandsbeamten liegt ob: a) die Eintragung aller in ihrem Kreise vorkommenden Geburten und Sterbefälle, Verkündungen und Trauungen in die betreffenden Register, sowie auch die Vornahme der Verkündungen, beziehungsweise der Trauungen; b) die amtliche Mittheilung der Eintragungen, welche innerhalb acht Tagen erfolgen soll, an die schweizerischen Civilstandsbeamten des ordentlichen Wohnsitzes,

*) Amtl. Samml. N. F. I. 506—527.

**) Amtl. Samml. N. F. I. 719.

***) Vergl. deutsches Reichsgesetz vom 6. Februar 1875 § 3 am Schlusse: »Geistlichen und andern Religionsdienern darf das Amt eines Standesbeamten .... nicht übertragen werden.«

sowie des Heimathortes der betreffenden Personen;*) c) die Eintragung ähnlicher Mittheilungen aus andern Kreisen des In- und Auslandes, sowie der von den Gerichten ausgesprochenen definitiven Scheidungen oder Nichtigerklärungen von Ehen, sofern dieselben Einwohner oder Heimathberechtigte ihres Kreises angehen; d) die Verabfolgung von Auszügen aus den Registern, auf Verlangen der Betheiligten, gegen Entrichtung einer Schreibgebühr; e) die Anfertigung statistischer Auszüge und Nachweisungen gegen eine durch den Bundesrath zu bestimmende Entschädigung; f) die Anfertigung weiterer Register, sofern solche von den Kantonen verlangt werden, sowie die Ablieferung der für die kantonale und Gemeindeverwaltung erforderlichen Auszüge. — Der Civilstandsbeamte darf an den in die Standesregister gemachten Eintragungen weder Aenderungen noch Ergänzungen vornehmen. Berichtigungen in den Civilstandsregistern können nur durch Urtheil der zuständigen kantonalen Gerichte angeordnet werden. Sofern jedoch ein offenbarer Irrthum vorliegt, kann die kantonale Aufsichtsbehörde dessen Berichtigung im Verwaltungswege anordnen. Alle, die Berichtigung eines Registers anordnenden Entscheide oder Urtheile sind ihrem wesentlichen Inhalte nach bei der betreffenden Stelle am Rande vorzumerken. — Die Civilstandsregister und die vom Civilstandsbeamten ausgestellten und als richtig beglaubigten Auszüge gelten als öffentliche Urkunden, welchen volle Beweiskraft zukommt, so lange nicht der Nachweis der Fälschung oder der Unrichtigkeit der Anzeigen und Feststellungen, auf Grund deren die Eintragung stattgefunden hat, erbracht ist. — Die Civilstandsbeamten sind für ihre Pflichterfüllung ihren kantonalen Behörden verantwortlich. Letztere sind verpflichtet, über ihre Amtsführung alljährliche Inspektionen anzuordnen. Der Bundesrath ist befugt, da, wo sich Mängel oder Uebelstände erzeigen, nach Erforderniss einzuschreiten und gegebenen Falles auf Kosten des betreffenden Kantons das Nöthige anzuordnen. Er ist ferner befugt, besondere Inspektionen vornehmen zu lassen. — Der Bundesrath kann da, wo er es für angemessen erachtet, die diplomatischen und konsularischen Ver-

*) Ueber diese Mittheilungen bestand ein eidgenössisches Konkordat vom 1. Februar 1855, welchem neunzehn Kantone beigetreten waren; dasselbe ist nun aufgehoben.

treter der Eidgenossenschaft im Auslande ermächtigen, Geburten und Todesfälle von Schweizern zu erwahren und Ehen von Schweizern abzuschliessen.

Geburtsregister. Jede Geburt und jede nach dem sechsten Monat der Schwangerschaft erfolgte Fehlgeburt muss innerhalb drei Tagen dem Civilstandsbeamten des Kreises, in welchem sie stattgefunden hat, mündlich angezeigt werden. Zur Anzeige sind verpflichtet: zunächst der eheliche Vater oder dessen Bevollmächtigter, sodann im Behinderungsfalle der Arzt, die Hebamme oder jede andere Person, welche bei der Niederkunft zugegen war, oder der Eigenthümer oder Miether der Wohnung, in welcher dieselbe erfolgte, endlich die Mutter, sobald sie dazu im Stande ist, Die Eintragung in's Geburtsregister ist von dem Anzeigenden zu unterzeichnen. Wenn dem Civilstandsbeamten die in der Anzeige gemachten Angaben nicht glaubwürdig erscheinen, so wird er die nöthigen Erhebungen veranstalten und die Eintragung erst vornehmen, nachdem er sich von der Richtigkeit der Angaben überzeugt hat. — Veränderungen in den Standesrechten, welche sich nach der Eintragung in das Geburtsregister ereignen (Feststellung der Vaterschaft eines ausserehelichen Kindes durch gerichtliches Urtheil, freiwillige Anerkennung, Legitimation, Adoption u. s. w.), sind auf Antrag eines der Betheiligten als Randbemerkung beizufügen, wenn die Thatsache durch öffentliche Urkunde ausgewiesen ist. Im Falle gerichtlicher Zuerkennung eines unehelichen Kindes*) hat die Gerichtsbehörde dem Civilstandsbeamten Anzeige zu machen. Die bei Anlass der Geburtsanzeige von Seite des Vaters erfolgte Anerkennung eines unehelichen Kindes ist, wenn sie nach der kantonalen Gesetzgebung gestattet ist, im Register vorzumerken.

Todtenregister. Jeder Sterbefall ist längstens innerhalb 48 Stunden dem Civilstandsbeamten des Kreises mündlich anzu-

*) Die Gesetzgebung über die Rechtsverhältnisse unehelicher Kinder, welche den Kantonen verbleiben, ist eine sehr verschiedene. Neben den Kantonen, welche dem Grundsatze huldigen: »La recherche de la paternité est interdite«, gibt es noch solche, welche das Kind auch dem bürgerlichen Stande nach dem ausgemittelten ausserehelichen Vater folgen lassen. In der Mehrzahl der Kantone findet zwar eine Ausmittlung der Vaterschaft statt, jedoch nur behufs Feststellung der Alimentationspflicht gegenüber dem Kinde.

melden. Zur Anzeige verpflichtet ist zunächst das Familienhaupt, beziehungsweise die Wittwe oder die Verwandten des Verstorbenen; in deren Ermanglung oder Behinderung der Eigenthümer oder Miether der Wohnung, wo der Sterbefall sich ereignet hat, oder die Personen, welche beim Tode zugegen waren; endlich die Ortspolizei. Ohne Genehmigung dieser letztern darf keine Beerdigung vor der Eintragung des Todesfalles in das Register stattfinden. Die Eintragung soll sofort nach erhaltner Anzeige geschehen und ist von dem Anzeigenden zu unterzeichnen. Für alle im Civilstandskreise todt aufgefundnen unbekannten Personen wird die Todesanzeige durch die Gemeindspolizei vollzogen. — Wenn eine Behörde einen Verschollenen als todt erklärt, so soll sie dem Civilstandsbeamten seines letzten bekannten Wohnsitzes, sowie seines Heimathortes davon Mittheilung machen. Bei der Eintragung in das Rsgister ist dann zu bemerken, dass sie auf Grund einer Todeserklärung der zuständigen Behörde erfolge.

Eheschliessung. a) Materielle Erfordernisse. »Zu einer gültigen Ehe gehört die freie Einwilligung der Brautleute. Zwang, Betrug oder Irrthum in der Person eines der Ehegatten schliesst die Voraussetzung der Einwilligung aus. — Um eine Ehe einzugehen, muss der Bräutigam das achtzehnte, die Braut das sechszehnte Altersjahr zurückgelegt haben. Personen, welche das zwanzigste Altersjahr noch nicht vollendet haben, bedürfen zu ihrer Verehlichung der Einwilligung des Inhabers der elterlichen Gewalt (des Vaters oder der Mutter). Sind diese gestorben oder sind sie nicht in der Lage, ihren Willen zu äussern, so ist die Einwilligung des Vormundes erforderlich.*) Gegen

*) Zur Vergleichung diene das deutsche Reichsgesetz §§ 28 und 29: »Die Ehemündigkeit des männlichen Geschlechtes tritt mit dem vollendeten 20sten Lebensjahre, die des weiblichen Geschlechts mit dem vollendeten 16ten Lebensjahre ein. Dispensation ist zulässig. Eheliche Kinder bedürfen zur Eheschliessung, so lange der Sohn das 25ste, die Tochter das 24ste Lebensjahr nicht vollendet hat, der Einwilligung des Vaters, nach dem Tode des Vaters der Einwilligung der Mutter und, wenn sie minderjährig (d. h. noch nicht 21 Jahre alt) sind, auch des Vormundes. Sind beide Eltern verstorben, so bedürfen Minderjährige der Einwilligung des Vormundes. Dem Tode des Vaters oder der Mutter steht es gleich, wenn dieselben zur Abgabe einer Erklärung dauernd ausser Stande sind, oder ihr Aufenthalt dauernd unbekannt ist.« — § 30. »Auf uneheliche Kinder finden die im vorhergehenden § für

Eheverweigerungen des Vormundes steht den Betreffenden der Rekurs an die zuständige Vormundschaftsbehörde zu (Art. 27). — Die Eingehung der Ehe ist untersagt: 1) Personen, die schon verheirathet sind; 2) wegen Verwandtschaft und Schwägerschaft: a. zwischen Blutsverwandten in allen Graden der auf- und absteigenden Linie, zwischen vollbürtigen Geschwistern und Halbgeschwistern, zwischen Oheim und Nichte, zwischen Tante und Neffe, gleichviel beruhe die Verwandtschaft auf ehelicher oder ausserehelicher Zeugung; b. zwischen Schwiegereltern und Schwiegerkindern, Stiefeltern und Stiefkindern, Adoptiveltern und Adoptivkindern; 3) Geisteskranken und Blödsinnigen. Wittwen und geschiedene Frauen, dessgleichen Ehefrauen, deren Ehe nichtig erklärt worden ist, dürfen vor Ablauf von 300 Tagen nach Auflösung der frühern Ehe keine neue eingehen.« (Art. 28.)

b) Verkündung.*) Jeder vorzunehmenden Eheschliessung muss die Verkündung des Eheversprechens vorausgehen, welche am Wohnorte, sowie am Heimathorte jedes der Brautleute zu erfolgen hat. Zu diesem Behufe sind dem Civilstandsbeamten vorzuweisen: a. die Geburtscheine beider Brautleute; b. für Personen, welche das 20. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, die nöthige Zustimmungserklärung; c. falls nicht beide Theile persönlich erscheinen, ein von ihnen unterzeichnetes und von der zuständigen Amtsstelle beglaubigtes Eheversprechen. Wenn sich ergibt, dass die vorgeschriebnen Bedingungen erfüllt sind, so fasst der Civilstandsbeamte den Verkündungsakt ab und besorgt dessen Veröffentlichung; er übermittelt ihn von Amtswegen den schweizerischen und ausländischen Civilstandsbeamten, in deren Kreisen die Verkündung ebenfalls stattfinden soll. Ist der Bräutigam ein Ausländer, so soll die Verkündung nur auf Vorlage einer Erklärung der zuständigen auswärtigen Behörde erfolgen, worin die Anerkennung der Ehe mit allen ihren Folgen ausgesprochen ist; doch kann die Kantons-

vaterlose eheliche Kinder gegebenen Bestimmungen Anwendung.« — § 32. »Im Falle der Versagung der Einwilligung zur Eheschliessung steht grossjährigen Kindern die Klage auf richterliche Ergänzung zu.«

*) Ueber die Förmlichkeiten bei der Eheschliessung zwischen Angehörigen verschiedener Kantone bestand ein Konkordat vom 4. Juli 1820 über »Eheeinsegnungen und Kopulationsscheine,« sowie ein Nachtragskonkordat zu demselben vom 15. Juli 1842. Beide sind nun durch das Gesetz aufgehoben.

regierung hievon dispensiren. Nach stattgehabter Veröffentlichung der Verkündung, welche mittelst öffentlichen Anschlags oder einmaliger Einrückung in's Amtsblatt geschieht, können Einsprachen gegen den Eheabschluss binnen 10 Tagen bei einem der Civilbeamten, welche die Verkündung besorgt haben, angemeldet werden. Innerhalb zwei Tagen nach Ablauf dieser Frist ist dem Beamten des Wohnortes des Bräutigams von Seite des andern zur Verkündung verpflichteten Beamten Anzeige zu machen, ob eine Einsprache erhoben sei oder nicht. Jede Einsprache, welche sich nicht auf eine der oben (unter a) enthaltenen Vorschriften stützt, ist von Amteswegen zurückzuweisen. Erfolgen Einsprachen, welche auf gesetzliche Vorschriften gegründet sind, so theilt der Civilstandsbeamte des Wohnortes dieselben dem Bräutigam mit und es hat dieser sich sodann binnen 10 Tagen zu erklären, ob er die Einsprachen anerkenne oder nicht; im letztern Falle ist dem Einsprecher davon Kenntniss zu geben, welcher binnen weitern 10 Tagen die Klage beim zuständigen Richter des Wohnortes des Bräutigams, oder wenn dieser keinen Wohnsitz in der Schweiz hat, bei demjenigen des Wohnortes der Braut anhängig zu machen hat. Geschieht letzteres nicht, so fällt die Einsprache dahin. — Nach Ablauf von 14 Tagen nach der am Wohnorte des Bräutigams stattgehabten Verkündung ist den Brautleuten auf ihr Verlangen von dem dortigen Civilstandsbeamten, sofern bei ihm keine Eheeinsprache angemeldet oder eine solche durch die zuständige Behörde abgewiesen worden ist, ein Verkündschein auszustellen, in welchem bescheinigt wird, dass die Ehe gesetzlich verkündigt worden und gegen deren Vollzug keine Einsprache bestehe. Eine Verkündung, welcher nicht innerhalb 6 Monaten der Abschluss der Ehe folgt, verliert ihre Gültigkeit.

c) Trauung. Auf den Vorweis des Verkündscheines vollzieht der Civilstandsbeamte die Trauung, welche in der Regel in dem Kreise, wo der Bräutigam seinen Wohnsitz hat, stattfinden soll. In Fällen von Todesgefahr kann der Beamte, mit Erlaubniss der zuständigen kantonalen Behörde, auch ohne vorausgegangne Verkündung die Trauung vornehmen. Auf die schriftliche Ermächtigung des Beamten des Wohnsitzes des Bräutigams darf die Eheschliessung auch von dem Beamten eines andern Kreises vollzogen werden. In diesem Falle hat letzterer unverweilt einen Trauungsschein be-

hufs Eintragung in die amtlichen Register des Wohnortes auszufertigen. — Die Vornahme der Trauungen ist an wenigstens zwei Tagen jeder Woche zu ermöglichen. Die Trauung findet in einem Amtslokal und öffentlich statt. Bei ärztlich bezeugter schwerer Erkrankung eines der Verlobten kann die Trauung auch in einer Privatwohnung vollzogen werden. In allen Fällen ist die Gegenwart von zwei volljährigen Zeugen nothwendig. Die Ehe wird dadurch abgeschlossen, dass der Civilstandsbeamte die Verlobten einzeln fragt: »N. N., erklärt Ihr hiemit, die N. N. zur Ehefrau nehmen zu wollen? N. N., erklärt Ihr hiemit, den N. N. zum Ehemann nehmen zu wollen? Nachdem Ihr beide erklärt habt, eine Ehe eingehen zu wollen, erkläre ich diese im Namen des Gesetzes als geschlossen.« *) Unmittelbar nachher findet die Eintragung in das Eheregister statt, welche durch die Eheleute und die Zeugen zu unterzeichnen ist. — Eine kirchliche Trauungsfeierlichkeit darf erst nach Vollziehung der gesetzlichen Trauung durch den Civilstandsbeamten und Vorweisung des daherigen Ehescheines stattfinden. — Sofern vorehliche Kinder durch die nachfolgende Ehe legitimirt werden, haben die Eltern bei der Trauung oder spätestens innerhalb 30 Tagen nach derselben diese Kinder dem Civilstandsbeamten ihres Wohnortes anzuzeigen. Hat jedoch die Eintragung aus irgend einem Grunde nicht stattgefunden, so kann aus dieser Unterlassung den vorehelichen Kindern und ihren Nachkommen in ihren Rechten kein Nachtheil erwachsen.

Scheidung und Nichtigerklärung der Ehe. »Ehescheidungsklagen und Klagen auf Ungültigkeit einer Ehe sind bei dem Gerichte des Wohnsitzes des Ehemannes anzubringen.**) Vorbehalten bleibt die Weiterziehung an das Bundesgericht nach Art. 29 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundes-

*) Vergl. deutsches Reichsgesetz § 52: »Die Eheschliessung erfolgt in Gegenwart von zwei Zeugen durch die an die Verlobten einzeln und nach einander gerichtete Frage des Standesbeamten: ob sie erklären, dass sie die Ehe mit einander eingehen wollen, durch die bejahende Antwort der Verlobten und den hierauf erfolgenden Ausspruch des Standesbeamten, dass er sie nunmehr kraft des Gesetzes für rechtmässig verbundene Eheleute erkläre.«

**) Hierdurch ist das eidgenössische Konkordat vom 6. Juli 1821, welches Ehescheidungen an den Richter des Heimathkantons wies, aufgehoben.

rechtspflege vom 27. Juni 1874.*) Beim Abgange eines Wohnsitzes in der Schweiz kann die Klage am Heimathorte oder am letzten schweizerischen Wohnorte des Ehemannes angebracht werden. — Nach Anhörung der Klage gestattet der Richter, wenn es verlangt wird, der Ehefrau, gesondert vom Ehemann zu leben, und trifft überhaupt für die Dauer des Prozesses in Beziehung auf den Unterhalt der Ehefrau und der Kinder die angemessenen Verfügungen. — Wenn beide Ehegatten die Scheidung verlangen, so wird das Gericht dieselbe aussprechen, sofern sich aus den Verhältnissen ergibt, dass ein ferneres Zusammenleben der Ehegatten mit dem Wesen der Ehe unverträglich ist.**) — Auf Begehren eines der Ehegatten muss die Ehe getrennt werden: a. wegen Ehebruchs, sofern nicht mehr als 6 Monate verflossen sind, seitdem der beleidigte Theil davon Kenntniss erhielt; b. wegen Nachstellung nach dem Leben, schwerer Misshandlungen oder tiefer Ehrenkränkungen; c. wegen Verurtheilung zu einer entehrenden Strafe; d. wegen böswilliger Verlassung, wenn diese schon 2 Jahre angedauert hat und eine richterliche Aufforderung zur Rückkehr binnen 6 Monaten erfolglos geblieben ist; e. wegen Geisteskrankheit, wenn diese bereits 3 Jahre angedauert hat und als unheilbar erklärt wird. — Wenn keiner der genannten Scheidungsgründe vorliegt, aber gleichwohl das eheliche Verhältniss als tief zerrüttet erscheint, so kann das Gericht auf gänzliche Scheidung oder auf Scheidung von Tisch und Bett erkennen. Die letztere darf nicht auf länger als zwei Jahre ausgesprochen werden. Findet während dieses Zeitraumes eine Wiedervereinigung nicht statt, so kann die Klage auf gänzliche Ehescheidung erneuert werden, und es erkennt alsdann das Gericht nach freiem Ermessen. — Bei gänzlicher Scheidung wegen eines bestimmten Grundes darf der schuldige Ehegatte vor Ablauf eines Jahres nach der Scheidung kein neues Ehebündniss eingehen. Diese Frist kann

*) D. h. es ist jeder Parthei das Recht geöffnet, binnen 20 Tagen die Abänderung des letztinstanzlichen kantonalen Haupturtheiles beim Bundesgerichte nachzusuchen. Die daherige Erklärung ist bei der Gerichtsstelle abzugeben, welche jenes Urtheil erlassen hat.

**) Diese sehr elastische Formel ist herübergenommen aus dem nun aufgehobnen Bundesgesetze über die Scheidung gemischter Ehen, wo sie für alle Fälle ohne Ausnahme gegolten hatte.

durch das richterliche Urtheil selbst bis auf drei Jahre erstreckt werden. — Die weitern Folgen der Ehescheidung oder der Scheidung von Tisch und Bett in Betreff der persönlichen Rechte der Ehegatten, ihrer Vermögensverhältnisse, der Erziehung und des Unterrichtes der Kinder und der dem schuldigen Theile aufzuerlegenden Entschädigung sind nach der Gesetzgebung des Kantons zu regeln, dessen Gerichtsbarkeit der Ehemann unterworfen ist.*) Das Gericht entscheidet über diese Fragen von Amtes wegen oder auf Begehren der Partheien zu gleicher Zeit wie über die Scheidungsklage. Diejenigen Kantone, welche hierüber keine gesetzlichen Bestimmungen haben, sind gehalten, solche binnen einer vom Bundesrathe festzusetzenden Frist zu erlassen. — Eine Ehe, welche ohne die freie Einwilligung beider oder eines der Ehegatten durch Zwang, Betrug oder durch einen Irrthum in der Person zu Stande gekommen ist!, kann auf Klage des verletzten Theiles ungültig erklärt werden. Die Nichtigkeitsklage ist jedoch nicht mehr annehmbar, wenn seit dem Zeitpunkt, in welchem der betreffende Ehegatte seine völlige Freiheit erlangt oder den Irrthum erkannt hat, mehr als drei Monate verstrichen sind. — Auf Nichtigkeit der Ehe ist von Amtes wegen zu erkennen, wenn sie entgegen den Bestimmungen des Art. 28, Ziff. 1, 2 und 3, abgeschlossen worden ist. — Eine Ehe, die zwischen Brautleuten abgeschlossen worden ist, welche beide oder von denen der eine Theil das in Art. 27, Satz 1, vorgeschriebene Mündigkeitsalter noch nicht erreicht hatten, kann auf Klage des Vaters oder der Mutter oder des Vormundes nichtig erklärt werden. Die Nichtigkeitsklage ist indessen nicht mehr annehmbar: a. wenn die Ehegatten das gesetzliche Alter erreicht haben; b. wenn die Frau schwanger geworden ist; c. wenn der Vater oder die Mutter oder der Vormund ihre Einwilligung für die Heirath gegeben hatten. — Auf Nichtigkeit einer Ehe, welche ohne Einwilligung der Eltern oder Vormünder (Art. 27, Satz 2) und ohne vorangegangne gehörige Verkündung eingegangen worden ist, kann nur von denjenigen, deren Einwilligung erforderlich gewesen wäre, und nur bis zu dem Zeitpunkte geklagt werden, in welchem die

*) Es wurde wohl aus dem Grunde nicht geradezu gesagt: »des Wohnortes des Ehemanns«, weil man dem nach Art. 46 der Bundesverfassung zu erwartenden Bundesgesetze hinsichtlich der güterrechtlichen Verhältnisse nicht vorgreifen wollte.

Eheleute das gesetzliche Alter erreicht haben. — Eine im Auslande unter der dort geltenden Gesetzgebung abgeschlossene Ehe wird nur dann als ungültig erklärt, wenn die dagegen erhobene Nichtigkeitsklage sowohl nach der Gesetzgebung, unter welcher die Ehe abgeschlossen wurde, als nach dem gegenwärtigen Gesetze begründet ist. — Wird eine Ehe nichtig erklärt, bei der sich beide Ehegatten in gutem Glauben befanden, so begründet dieselbe sowohl für die Ehegatten als für die aus der Ehe hervorgegangenen oder durch dieselbe legitimirten Kinder die bürgerlichen Folgen einer gültigen Ehe. Befand sich nur einer der Ehegatten in gutem Glauben, so hat die Ehe nur für diesen und für die Kinder die bürgerlichen Folgen einer gültigen Ehe. Waren endlich beide Ehegatten in bösem Glauben, so treten die bürgerlichen Folgen einer gültigen Ehe nur für die Kinder ein. — In Bezug auf Ehen zwischen Ausländern darf eine Scheidungs- oder Nichtigkeitsklage von den Gerichten nur dann angenommen werden, wenn nachgewiesen wird, dass der Staat, dem die Eheleute angehören, das zu erlassende Urtheil anerkennt. — Alle Urtheile betreffend Ehescheidungen oder die Nichtigkeit einer Ehe sind von den Gerichten, welche dieselben ausgesprochen haben, den Civilstandsbeamten des Wohnortes und der Heimathgemeinde sofort mitzutheilen und von diesen am Rande des entsprechenden Trauеintrags im Eheregister vorzumerken.«

Strafbestimmungen. Die Civilstandsbeamten haften den Betheiligten für allen Schaden, welchen sie ihnen durch Vernachlässigung oder Verletzung ihrer Pflicht zufügen. — Von Amtes wegen oder auf Klage hin sind zu bestrafen: 1) Personen, welche den bei Geburts- und Sterbefällen vorgeschriebnen Anzeigepflichten nicht nachkommen, mit Geldbusse bis auf 100 Fr.; 2) Civilstandsbeamte, welche die ihnen in diesem Gesetze auferlegten Pflichten verletzen, sowie gegen Geistliche, welche eine kirchliche Trauung vornehmen, ohne dass eine bürgerliche Trauung vorausgegangen ist, mit Geldbusse bis auf Fr. 300, im Wiederholungsfall mit Verdopplung der Busse und Amtsentsetzung.*) Die

*) Vergl. deutsches Reichsgesetz § 67: »Ein Geistlicher oder anderer Religionsdiener, welcher zu den religiösen Feierlichkeiten einer Eheschliessung schreitet, bevor ihm nachgewiesen worden ist, dass die Ehe vor dem Standesbeamten geschlossen sei, wird mit Geldstrafe bis zu 309 Mark oder mit Gefängniss bis zu 3 Monaten bestraft.«

Geistlichen haften den Betheiligten ebenfalls für die civilrechtlichen Folgen. Sämmtlichen interessirten Partheien steht in Beziehung auf die Anwendung dieser Strafbestimmungen gegen Urtheile der kantonalen Gerichte der Rekurs an das Bundesgericht offen.

§ 8. Pressfreiheit.

Unter dem Eindrucke des Tagsatzungsbeschlusses von 1823, welcher mit Rüchsicht auf die Beziehungen zum Auslande die Pressfreiheit von Bundeswegen beschränkt hatte, war in den Bundesentwurf von 1833 folgende Bestimmung aufgenommen worden: »Die Presse steht ausschliesslich unter der Kantonalgesetzgebung; der Bund kann weder die Pressfreiheit aufheben oder beschränken, noch die Censur einführen.« In der Revisionskommission von 1848 erkannte man sofort, dass diese Bestimmung ungenügend sei; man fühlte das Bedürfniss, einerseits die Pressfreiheit von Bundeswegen zu gewährleisten, anderseits dem Bunde das Recht zu wahren, gegen Missbräuche, die gegen ihn selbst gerichtet wären, einzuschreiten. Aus der ersten Berathung gingen folgende Beschlüsse hervor: »1) Die Garantie der Pressfreiheit ist von Bundeswegen auszusprechen, in der Meinung, dass die Kantone die Censur nicht einführen dürfen. 2) Die Strafgesetze über den Missbrauch werden den Kantonen überlassen.« In der definitiven Redaktion des Kommissionalentwurfes lautete der Artikel folgendermassen: »Die Pressfreiheit ist gewährleistet. Ueber den Missbrauch derselben trifft die Kantonalgesetzgebung die erforderlichen Strafbestimmungen.«*) An der Tagsatzung blieb ein Antrag von Basel-Landschaft, die Pressgesetzgebung vollständig zu centralisiren, mit $8^2/_2$ Stimmen in Minderheit und es erhielt in der ersten Berathung der Artikel, nach dem Antrage Berns, folgende Fassung: »Die Pressfreiheit ist gewährleistet. Es dürfen in Zukunft weder die Censur noch Präventivmassregeln gegen die Presse eingeführt werden.« In der zweiten Berathung wurde jedoch hiegegen eingewendet, dass der Ausdruck »Präventivmassregeln« theils zu unbestimmt sei, theils zu weit gehe, indem man weder Cautionen noch die Beschlagnahme aufrührerischer Schriften ausschliessen wolle, sondern nur solche Massnahmen, welche dem Wesen nach dem Institute der Censur gleich kämen. Man

*) Prot. der Revisionskomm. S. 33—34, 155, 199.

kehrte daher zu der frühern Redaktion zurück, jedoch wurden zwei wichtige Zusätze beigefügt, welche in der ersten Berathung noch keine Mehrheit auf sich vereinigt hatten. Auf den Antrag von Zürich wurde nämlich beschlossen, es seien die kantonalen Pressgesetze der Bundesbehörde zur Genehmigung vorzulegen, und auf denjenigen von Waadt, dass der Bund Strafbestimmungen erlassen möge, um den, gegen die Eidgenossenschaft gerichteten Missbrauch der Presse zu ahnden.*) Es lautet somit der Art. 45 der Bundesverfassung von 1848, welcher als Art. 55 unverändert in die neue Verfassung übergegangen ist, folgendermassen:

»*Die Pressfreiheit ist gewährleistet.*

»*Ueber den Missbrauch derselben trifft die Kantonalgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen, welche jedoch der Genehmigung des Bundesrathes bedürfen.*

»*Dem Bunde steht das Recht zu, Strafbestimmungen gegen den Missbrauch der Presse zu erlassen, der gegen die Eidgenossenschaft und ihre Behörden gerichtet ist.*«

Was die beiden ersten Sätze dieses Artikels betrifft, so müssen dieselben natürlich im Zusammenhange mit einander aufgefasst werden. Sollte die eidgenössische Garantie der Pressfreiheit eine Wahrheit werden, sollten nicht die kantonalen Strafbestimmungen gegen den Missbrauch derselben die Pressfreiheit selbst überwuchern, so musste die kantonale Pressgesetzgebung der Controle des Bundes unterstellt werden, gleichwie diess auch mit Bezug auf die Niederlassungs- und Ohmgeldgesetze der Kantone durch andere Artikel der Bundesverfassung vorgeschrieben ist. Man wollte nicht zuwarten, bis allfällige Beschwerden gegen kantonale Pressgesetze an den Bundesrath gelangen würden, sondern sie sollen zum Voraus seiner Genehmigung bedürfen, ehe sie in Wirksamkeit treten können. Ueber die Frage, welche Gesetzesbestimmungen als zulässig und welche hinwieder als unzulässig erscheinen, enthält Art. 55 keinen festen Anhaltspunkt; er verlangt nur, dass das Wesen der Pressfreiheit nicht beeinträchtigt werde, überlässt es aber ganz der Interpretation der Bundesbehörden, zu entscheiden, in was für Bestimmungen eine solche Beeinträchtigung gefunden werden könne. Um so aufmerksamer müssen wir diejenigen Ent-

*) Abschied S. 92 - 94, 269—270.

scheidungen verfolgen, welche bis dahin in Anwendung des Art. 45 (jetzt 55) ergangen sind.

Von massgebender Bedeutung für die Interpretation des Art. 45 waren die Verhandlungen der Bundesversammlung über die Frage der Genehmigung des Pressgesetzes des Kantons Bern vom 7. Dezember 1852. Der Bundesrath hatte dasselbe genehmigt mit Ausnahme eines einzigen Artikels, den er der Kantonsverfassung widersprechend fand, weil derselbe die Möglichkeit gewährte, jedes Pressvergehen der Kompetenz der Schwurgerichte zu entziehen.*) Gegen diesen Beschluss wurde theils von Herrn Nationalrath Stämpfli, theils vom Redaktor und Verleger der in Basel erscheinenden »Schweiz. Nationalzeitung« der Rekurs an die Bundesversammlung ergriffen. Die ständeräthliche Kommission, welche diesen Rekurs zuerst zu begutachten hatte, erörterte in ihrem Berichte die Bedeutung der beiden ersten Sätze des Art. 45, indem sie den Begriff der Pressfreiheit, wie er sich in der Schweiz seit 1830 historisch ausgebildet hatte, festzustellen suchte. »Bis gegen das Ende des dritten Decenniums des gegenwärtigen Jahrhunderts«, sagt der Bericht, »bestand fast in allen Kantonen die Censur. Neben dieser waren andere Beschränkungen der Pressfreiheit völlig überflüssig. Man brauchte daher bloss diese einzige Schranke wegzuräumen, um zur unbedingtesten Pressfreiheit, welche eben desshalb als reiner Gegensatz zur Censur betrachtet werden konnte, zu gelangen. Dabei verstand es sich zwar von selbst, dass Verbrechen, bloss darum, weil sie mittelst der Presse verübt worden waren, keineswegs straflos ausgehen durften; wohl aber wurden in besonderer Berücksichtigung der einschlägigen Verhältnisse die Bestimmungen des gemeinen Rechtes, betreffend die Mitwirkung mehrerer Personen zur Verübung einer strafbaren Handlung, mit Hinsicht auf die Pressvergehen einigermassen gemildert, indem man den Verfasser, Herausgeber, Drucker u. s. f. einer Zeitung nicht solidarisch neben einander, sondern in einer gewissen Reihenfolge nach einander verantwortlich machte, so dass die Erstehung der Strafe durch einen von ihnen alle Nachgehenden frei machte. Dabei hielt man bei der ungeheuren Tragweite der Druckerpresse es mit der Freiheit derselbeu nicht für unverträglich, gewisse vor-

*) Bundesbl. 1853 II. 606—616.

sorgliche Massregeln zu treffen, welche geeignet waren, dem Missbrauche der Presse einen gewissen Damm entgegenzusetzen, ohne ihren rechtmässigen Gebrauch auf erhebliche Weise zu erschweren. Hieher rechnen wir die Vorschrift, dass der Herausgeber einer Zeitung entweder durch seine Persönlichkeit oder durch Leistung einer mässigen Caution eine gewisse Garantie darbieten müsse, sowie dass auf jeder Druckschrift der Name der Offizin, von welcher sie ausgehe, zu benennen sei. Wir können daher das Wesen der Pressfreiheit, sowie dieselbe in der Schweiz aus dem Kampfe mit der Censur unmittelbar hervorgegangen ist, folgendermassen charakterisiren: 1) Jedermann darf seine Gedanken mittelst der Presse mit gleicher Freiheit wie durch die Rede oder Schrift mittheilen. 2) Verbrechen und Vergehen, welche mittelst der Presse verübt werden, stehen unter dem gemeinen Strafrechte, welches bloss darin eine Modifikation erleidet, dass man zwar, wenn mehrere Personen bei einem Pressvergehen mitgewirkt haben, sich damit begnügt, eine Einzige verantwortlich zu machen, dass man dann aber auch umgekehrt Garantie dafür verlangt, dass diese Verantwortlichkeit nicht eine bloss illusorische sei, oder mit andern Worten: Für jede Druckschrift muss für die allfällig durch dieselbe verwirkte Strafe mit Inbegriff der Kosten eine Person einstehen, welche moralisch oder ökonomisch eine gewisse Garantie darbietet, die dann aber auch dadurch, dass sie die Verantwortlichkeit übernimmt, alle andern Mitschuldigen frei macht. Wir glauben uns nicht zu irren, wenn wir behaupten, dass diese Auffassung der Pressfreiheit auch zur Zeit der Annahme der Bundesverfassung im schweizerischen Volke noch die vorherrschende gewesen sei, wiewohl in den Kämpfen, welche die politischen Partheien in den beiden letzten Jahrzehnten mit einander durchgefochten hatten, an dem fraglichen Prinzip nach verschiedenen Seiten hin gerüttelt worden war, indem die Einen jede, wenn auch noch so harmlose Präventivmassregel auszuschliessen und auch das gemeine Strafrecht gegenüber der Presse direkt oder indirekt zu entwaffnen suchten, während die Andern sich mit nicht geringem Eifer bemühten, den Censurzwang durch zermalmende Regressivbestimmungen und gerichtliche und polizeiliche Chikanen aller Art zu ersetzen. Wir sind keineswegs der Ansicht, das die Entwicklung des Begriffes der Pressfreiheit für alle Zukunft abgeschlossen

sei; aber wir glauben, dass zur Zeit die aufgestellte Definition der Anschauungsweise und dem Bedürfnisse des schweizerischen Volkes am besten entspreche, und wir würden dieselbe unbedenklich zum Prüfstein der kantonalen Pressgesetzgebungen wählen, wenn der erste Satz des Art. 45 der Bundesverfassung allein stehen würde. Wir geben nun aber zu, dass der zweite Satz, welcher die kantonalen Gesetzgebungen ermächtigt, über den Missbrauch der Presse die erforderlichen Bestimmungen zu treffen, jenen ersten Satz einigermassen beschränkt und den örtlichen Auffassungen, welche hin und wieder von demjenigen, was wir als die vorherrschende Ansicht der Mehrheit des schweizerischen Volkes bezeichnet haben, abweichen, einen gewissen Spielraum lässt. Soweit wie die Regierung von Bern, welche annimmt, dass in Folge dessen die Bundesbehörden in die kantonalen Pressgesetzgebungen, wenn dieselben nur die Censur nicht einführen, sich im Uebrigen gar nicht einmischen dürfen, könnten wir dann aber jedenfalls keineswegs gehen. Die Bundesverfassung unterwirft alle kantonalen Vorschriften zur Verhinderung des Missbrauchs der Presse, nicht bloss diejenigen, in denen offen oder versteckt eine der Censur ähnliche Beschränkung liegen könnte, unbedingt der Genehmigung des Bundesrathes. Um daher den Bundesbehörden wie den Kantonalbehörden ihr volles Recht widerfahren zu lassen, muss nicht nur die Befugniss der Kantone, die erforderlichen Vorschriften über den Missbrauch der Presse zu erlassen, sondern auch das Genehmigungsrecht des Bundesrathes anerkannt werden. Wenn es sich sodann frägt, was für eine Norm der Bundesrath anzuwenden habe, wenn es sich darum handle, einem kantonalen Pressgesetze die Genehmigung zu ertheilen oder zu verweigern, so glauben wir, es sei in jedem Falle sorgfältig und gewissenhaft zu untersuchen, ob nicht durch die Bestimmungen über den Missbrauch der Presse auch der rechtmässige Gebrauch, der im ersten Satze des Art. 45 garantirt ist, verhindert oder doch in hohem Grade gefährdet oder erschwert werde.«

Von diesen leitenden Gesichtspunkten ausgehend, rügte die Kommission folgende Bestimmungen des bernischen Pressgesetzes, als einen pressfeindlichen Charakter an sich tragend:

1) Durch Art. 3, nach welchem, entgegen den allgemeinen Grundsätzen über die Konkurrenz von Verbrechen und Vergehen,

jedes Pressvergehen und jede Pressübertretung für sich abzuurtheilen und zu bestrafen sei, werde von dem gemeinen Strafrechte zum Nachtheile der Presse eine Ausnahme gemacht.

2) Der Art. 41, nach welchem dem Kläger die Wahl zustehe zwischen allen Gerichten, in deren Bezirk die Schrift herausgekommen oder verbreitet worden sei, widerspreche dem Art. 74 der bernischen Verfassung, nach welchem Niemand seinem ordentlichen Richter entzogen werden darf, zusammengehalten mit § 16 der bernischen Strafprozessordnung, nach welchem der ordentliche Strafrichter derjenige ist, in dessen Sprengel ein Vergehen verübt wurde. Ein Pressvergehen werde nun aber offenbar da begangen, wo die Druckschrift gedruckt und ausgegeben oder versendet werde; denn mit der Ausgabe oder Versendung der Schrift sei das Vergehen vollendet.

3) Die Art. 42 und 43 verordnen, dass auch der Herausgeber, Verfasser, Verleger oder Drucker einer auswärts herausgekommnen Schrift vor die Gerichte des Kantons Bern gezogen werden könne, wofern die Schrift im Kanton verbreitet worden sei oder einen sträflichen Angriff gegen den Kanton, die Behörden oder einen Einwohner desselben enthalte, und dass eine auswärtige Zeitung oder Zeitschrift so lange verboten werden könne, bis der Herausgeber dem gegen ihn ergangnen Urtheile genügt habe. Diese Bestimmungen, soweit sie sich auf Personen beziehen, die zwar ausserhalb des Kantons Bern, aber immerhin in der Schweiz wohnen, seien mit der Bundesverfassung durchaus unvereinbar, indem sie der für das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft gewährleisteten Pressfreiheit widersprechen. Mit Hinsicht auf die Forderung des Schadenersatzes komme Art. 50 (nunmehr Art. 59) der Bundesverfassung zur Anwendung und mit Hinsicht auf die Strafe sei Art. 53 (nunmehr Art. 58) massgebend. Im Sinne dieser Bestimmungen liege es, dass man wegen eines Pressvergehens die Schuldigen da belangen müsse, wo sich die Presse, deren sie sich bedient haben, befinde. Wenn die Gesetzgebung des betreffenden Kantons keine genügenden Strafandrohungen gegen den Missbrauch der Presse enthalte, so komme diess einer Verweigerung des Rechtsschutzes gleich, über welche bei den Bundesbehörden Beschwerde geführt werden könne, indem die Kantone nach Art. 45 (55)

verpflichtet seien, die Pressvergehen zu reprimiren.*) Dagegen dürfe ein Kanton unter keinen Umständen eigenmächtig sich selbst Recht verschaffen mit Hinsicht auf Pressvergehen, die in andern Kantonen verübt werden.

Gestützt auf diesen Kommissionalbericht**) entzog die Bundesversammlung am 1. Februar 1854 den angefochtnen Artikeln des bernischen Pressgesetzes die ihnen vom Bundesrathe ertheilte Genehmigung und beauftragte zugleich den Bundesrath dafür zu sorgen, dass auch in den Pressgesetzen andrer Kantone alle Bestimmungen, welche mit dem Wesen der Pressfreiheit im Widerspruche stehen, ausser Kraft treten.

In Folge der durch diesen Beschluss eingeleiteten allgemeinen Untersuchung erklärte der Bundesrath folgende Artikel des tessinischen Pressgesetzes für unzulässig: Art. 3, welcher in Sachen der Religion und der Philosophie die Gerichte an das Gutachten des Bischofs band und damit jede freie Forschung und Kritik fast unmöglich machte; Art. 23, welcher die Unterdrückung eines Blattes gestattete, wenn der Herausgeber desselben auf die zweite Aufforderung hin eine Erwiderung nicht aufnehmen würde; Art. 31, welcher bei Privatinjurien den Gerichtsstand des Klägers und bei schwerern Pressvergehen denjenigen der Hauptstadt des Kantons aufstellte. Ebenso wurde im Pressgesetze von Wallis ein Artikel gestrichen, welcher vorschrieb, dass beim Rückfalle, ausser andern Strafen, ein Zeitungsblatt unterdrückt werden solle. Endlich wurde der Art. 6 des luzernischen Pressgesetzes aufgehoben, welcher den Gerichten gestattete, ausserkantonale Zeitungen während eines gewissen Zeitraumes ganz zu verbieten.***)

Bei der Genehmigung mehrerer andrer Pressgesetze machte der Bundesrath den Vorbehalt, dass die ausserhalb des Kantons er-

*) Diess hat natürlich nicht den Sinn, dass die Kantone verpflichtet sind, besondere Pressgesetze zu erlassen; vielmehr genügt es, wenn sie die Pressvergehen unter das gemeine Strafrecht stellen. Der Art. 9 der neuenburgischen Verfassung: »La répression des abus de la presse rentre dans le droit commun« ist in der Bundesversammlung unbeanstandet geblieben, und von den nämlichen Ansichten ist letztere bei Behandlung einer Beschwerde gegen ein Strafurtheil aus dem Kanton Uri ausgegangen. Bundesbl. 1866 III. 387.

**) Bundesbl. 1853 III. 357—384. Amtl. Samml. III. 397, IV. 39.

***) Bundesbl. 1855 I. 110. 1860 II. 427—432. Amtl. Samml. V. 84.

schienenen Blätter nicht im Kanton strafrechtlich verfolgt werden können, sondern nur am Druckorte und im Domicil der verantwortlichen Personen. In letzter Hinsicht ist zu bemerken, dass der Bundesrath in einem Spezialfalle sich dahin ausgesprochen hat, es sei von Bundes wegen keineswegs ausgeschlossen, die von einer Redaktion genannten Verfasser injuriöser Artikel an ihrem Wohnorte zu belangen, falls die kantonalen Gesetze dieses zulassen.*) In einem Rekursfalle aus dem Kanton Tessin wurde ein Beschluss des dortigen Staatsrathes, welcher die Drucker des »Credente cattolico« wegen unbefugter Veröffentlichung einer kirchlichen Censur gegen den Canonikus Ghiringelli auf dem Administrativwege in eine Geldbusse von Fr. 1000 verfällte, sowohl vom Bundesrathe als von der Bundesversammlung aufgehoben. Die ständeräthliche Kommission bemerkte darüber: »Sowohl das allgemeine, durch die Bundesverfassung aufgestellte Prinzip der Pressfreiheit als das Tessiner Pressgesetz im Besondern statuiren, dass Pressvergehen nicht durch administrative Disziplinargewalt, sondern durch den Richter zu beurtheilen sind.« **)

Bis dahin haben wir einzig von den regressiven Massnahmen gegen die Presse gesprochen, welche von den Bundesbehörden unzulässig gefunden worden sind; gehen wir nun über zu den präventiven Vorschriften, welche dem Missbrauche vorbeugen wollen. In dieser Beziehung ist zu bemerken, dass der Bundesrath auch den Art. 14 des tessinischen Pressgesetzes aufgehoben hat, welcher Bürgern andrer Kantone das Recht verweigerte, selbstständig ein Blatt in Tessin herauszugeben; ebenso hat er die Regierung von Uri im Oktober 1854 angehalten, das von ihr erlassne allgemeine Verbot der in Zürich erscheinenden »Freien Stimmen« zurückzunehmen. »Ein absolutes Verbot einer Zeitschrift,« heisst es in der Begründung dieses Entscheides, »ist eine Präventivmassregel, die noch weiter geht als selbst die Censur; denn bei der letztern prüft wenigstens die Censurbehörde die einzelnen Nummern und unterdrückt nur die missbeliebigen Stellen oder Blätter, während ein absolutes Verbot einer Zeitschrift von vornherein alle Nummern oder Blätter, gleichviel ob sie Vergehen

*) Ullmer I. 169, 248.

**) Bundesbl. 1875 III. 573.

enthalten mögen oder nicht, verurtheilt und ihr Erscheinen verhindert.« *)

Dagegen hat der Bundesrath die provisorische Beschlagnahme einer Druckschrift zulässig gefunden. In der soeben angerufnen Begründung fährt er fort: »Die Pressfreiheit bezweckt keineswegs die Straflosigkeit der Personen, die durch die Presse Vergehen verüben, und ebensowenig die Verhinderung geeigneter Mittel, um der gefährlichen Wirkung einer strafbaren Schrift zu begegnen. So kann allerdings auf ein bestimmtes Werk oder Blatt, das die Presse verlässt, provisorisch Beschlag gelegt werden, wenn es Vergehen enthält, welche die Staatsbehörde von Amtes wegen verfolgen muss; allein es ist unverweilt die Entscheidung der kompetenten Gerichtsbehörde über die Beschlagnahme und allfällige Bestrafung der verantwortlichen Personen einzuleiten, oder den Betheiligten der Rechtsweg gegen polizeiliche Beschlagnahmen offen zu lassen.« Ebenso sagte der Bundesrath bei der Genehmigung des luzernischen Pressgesetzes: »Die Befugniss der Polizeibehörde zu vorläufiger Beschlagnahme einer als strafbar erachteten Druckschrift folgt mit Nothwendigkeit aus dem Wesen der gerichtlichen Polizei und dem Rechte des Staates, bei eintretenden Vergehen rechtzeitig einzuschreiten. Diese vorläufige Beschlagnahme ist fast in allen schweizerischen Pressgesetzen enthalten, namentlich auch in demjenigen von Bern, das in dieser Hinsicht von der Bundesversammlung genehmigt worden ist. Gegen den Missbrauch der erwähnten Befugniss der Staatsbehörde ist theils durch die allgemeinen konstitutionellen Garantien, theils durch die vorbehaltne gerichtliche Entscheidung im Streitfalle hinreichende Vorsorge getroffen.« **)

Ferner hat der Bundesrath es zulässig gefunden, dass das tessinische Pressgesetz verlangt, es müsse für jede Zeitung oder Zeitschrift der Regierung ein verantwortlicher Herausgeber bezeichnet und von ihr angenommen werden. In einem Rekursfalle, der desshalb an ihn gelangte, erklärte der Bundesrath: »Diese Bestimmung kann allerdings nicht den Sinn haben, die Regierung zu ermächtigen, willkürlich und bloss in der Absicht, missbeliebige Blätter zu verhindern, die Anerkennung eines Herausgebers zu

*) Ullmer I. 166.
**) Ebenda S. 166, 167.

verweigern, sondern es müssen für die Anwendung dieser Massregel hinreichende Gründe vorhanden sein, welche die Tendenz der Beschränkung der Pressfreiheit ausschliessen und lediglich auf der Absicht beruhen, die Umgehung des Gesetzes durch eine bloss fiktive und wirkungslose Verantwortlichkeit zu verhindern.« *)

Die Zulässigkeit der Cautionen, welche hie und da von Zeitungen gefordert werden, ist von der Bundesversammlung bei Anlass einer Beschwerde von Eugen Jaccard gegen das Pressgesetz des Kantons Waadt anerkannt worden. Wir entheben dem ständeräthlichen Kommissionsberichte folgende Motivirung des Beschlusses: 1) In der Diskussion der Tagsatzung über Art. 45 (55) ist darauf hingewiesen worden, dass unter den unzulässigen Massregeln gegen die Presse Cautionen jedenfalls nicht verstanden werden dürfen. Daraus folgt nun allerdings nicht, dass sie positiv als zulässig erklärt worden seien; wohl aber kann man, nachdem eine früher angenommne Redaktion von der Tagsatzung in zweiter Berathung verworfen worden (s. oben S. 391), gewiss nicht sagen, dass die Bundesverfassung sie unbedingt habe ausschliessen wollen. Dem Wesen der Pressfreiheit würden Cautionen nur dann widersprechen, wenn entweder der geforderte Betrag im Verhältnisse zum Betriebskapital des Unternehmens als allzu hoch erschiene oder die Art der Cautionsleistung eine Erschwerung enthielte, welche den weniger bemittelten Bürger von der Konkurrenz auf diesem Gebiete ausschliessen würde. 2) Dem Erfordernisse der Cautionsleistung steht eine Begünstigung der Presse, welche dasselbe weit überwiegt, zur Seite. Es tritt nämlich die sehr erhebliche Modifikation von dem gemeinen Recht ein, dass, wenn mehrere Personen bei einem Pressvergehen mitgewirkt haben, man sich damit begnügt, eine Einzige dafür verantwortlich zu machen; dagegen wird verlangt, dass für jede Druckschrift eine Person einstehe, welche moralisch oder ökonomisch eine gewisse Garantie biete. 3) In den Kommissionalberichten der beiden gesetzgebenden Räthe über das bernische Pressgesetz wurden Cautionen, insofern sie vernünftige Grenzen nicht überschreiten, ausdrücklich als zulässig erklärt und in Folge davon hat der Bundesrath, bei der ihm aufgetragnen Durchsicht der ältern kantonalen Pressgesetze, darauf bezügliche

*) Ebenda S. 175.

Bestimmungen unangefochten gelassen. Nun liegen aber keine genügenden Gründe vor, um die Merkmale der Pressfreiheit anders zu betimmen, als es im Jahr 1854 geschehen ist.*)

Auch die Frage der Zulässigkeit eines Zeitungsstempels ist von den Bundesbehörden bei Anlass des Rekurses Utzinger aus dem Kanton Zürich in bejahendem Sinne entschieden worden. Der Bundesrath bemerkte darüber in seinen Erwägungen: »Pressfreiheit und Besteurung der Presse sind zwei ganz verschiedne Begriffe, die einander gar nicht ausschliessen, sondern sehr wohl neben einander bestehen können. Nur dann könnte mit Grund gegen eine solche Besteurung der Presse opponirt werden, wenn der Nachweis geleistet würde, es sei diese Besteurung eine so drückende, dass sie das Wesen der Pressfreiheit selbst erheblich beeinträchtige: ein Nachweis, der aber im vorliegenden Falle nicht stattgefunden hat.« Die Bundesversammlung, an welche dieser Entscheid weitergezogen wurde, hat denselben bestätigt. Indessen ist bald nachher im Kanton Zürich der Zeitungsstempel abgeschafft worden und auch Basel-Stadt, wo derselbe einzig noch bestand, ist diesem Beispiele gefolgt.**) Nach dem zweiten Satze des Art. 55 bedürfen alle kantonalen Gesetze, welche sich auf die Presse beziehen, der Genehmigung des Bundesrathes. Letzterer pflegt über die Vollziehung dieser Vorschrift auf's sorgfältigste zu wachen: so erklärte er die freiburgischen Strafgesetze von 1868 und 1869, welche an die Stelle des von ihm genehmigten Pressgesetzes von 1854 getreten, aber ihm niemals zur Sanktion vorgelegt worden waren, für ungültig.***)

Was endlich den dritten Satz des Art. 55 betrifft, nach welchem der Bund berechtigt ist, Strafbestimmungen gegen den Missbrauch der Presse, der sich gegen die Eidgenossenschaft und ihre Behörden richtet, zu erlassen, so ist von dieser Befugniss bis jetzt einzig Gebrauch gemacht worden beim Erlasse eines allgemeinen Gesetzes über das Bundesstrafrecht. Hier sind zunächst zu beachten die drei erstern Abschnitte des besondern Theiles, handelnd von den Verbrechen gegen die äussere Sicherheit und Ruhe der Eidgenossenschaft, gegen fremde Staaten und gegen

*) Bundesbl. 1860 III. 139—141. 1861 I. 22—25.

**) Ullmer II. 135—136.

***) Bundesbl. 1875 II. 604.

die verfassungsmässige Ordnung und die innere Sicherheit, indem manche der hier aufgezählten und mit Strafe bedrohten Verbrechen und Vergehen auch mittelst der Presse verübt werden können. Insbesondere ist hervorzuheben, dass nach Art. 48, wer zum gewaltsamen Umsturze der Bundesverfassung, zu Aufruhr und Widersetzlichkeit gegen die Bundesbehörden aufreizt, nach den Bestimmungen über den Versuch (Art. 14—16) bestraft werden soll, auch wenn die Aufreizung erfolglos geblieben ist. Spezielle Bestimmungen über Pressvergehen enthält dann noch der siebente Titel, den wir hier vollständig mittheilen:

Art. 69. »Für Verbrechen, welche durch das Mittel der Druckerpresse verübt werden, haftet zunächst der Verfasser der Druckschrift. Hat aber die Herausgabe ohne dessen Wissen und Willen stattgefunden, oder kann derselbe nicht leicht ausgemittelt werden, oder befindet er sich ausser dem Bereiche der Bundesgewalt, so haftet der Herausgeber, in Ermangelung dessen der Verleger, und wenn auch dieser nicht vor die Gerichte gezogen werden kann, der Drucker.

Art. 70. »Der Herausgeber oder Verleger haftet subsidiär für diejenigen Prozesskosten und Entschädigungen, welche von dem Verfasser nicht erhältlich sind. Dagegen steht ihm der Regress auf den Verfasser zu.

Art. 71. »Bei den durch die Druckerpresse verübten Verbrechen kann von dem Richter die Veröffentlichung des Strafurtheils auf Kosten des Verurtheilten verfügt werden.

Art. 72. »Die Vorschriften der Art. 69 bis 71 gelten auch für Verbrechen, welche mittelst des Kupferstiches, Steindruckes oder ähnlicher Mittel verübt werden.« *)

Die Bundesbehörden haben sich bis zur Stunde niemals veranlasst gesehen, wegen Missbrauchs der Presse gerichtliche Klage zu erheben.

§ 9. Vereinsrecht.

Der Bundesentwurf der Revisionskommission von 1848 enthielt keinerlei Bestimmungen über das Vereinsrecht; dagegen waren es die Gesandtschaften von Zürich und Luzern, welche an der Tag-

*) Amtl. Samml. III. 404—429.

satzung den Antrag stellten, dasselbe unter gewissen Beschränkungen zu gewährleisten. Es vereinigte sich hierauf eine Mehrheit von 12 Ständen zu dem Auftrage an die Redaktoren, hierüber einen präzisirten Artikel vorzulegen, und nachdem dieses geschehen war, wurde in der zweiten Berathung der Art. 46 (nunmehr Art. 56) der Bundesverfassung mit 19 Stimmen angenommen.*) Derselbe lautet folgendermassen:

»*Die Bürger haben das Recht Vereine zu bilden, sofern solche weder in ihrem Zweck noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind. Ueber den Missbrauch dieses Rechtes trifft die Kantonalgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen.*«

Es ist hier zunächst hervorzuheben, dass die Bundesverfassung so wenig ein absolutes Vereinsrecht wie absolute Pressfreiheit garantirt. Wir müssen aber weiter gehen und sagen, dass die Bundesverfassung offenbar die Absicht hat, den Vereinen gegenüber grössere Beschränkungen als gegenüber der Presse zu gestatten, indem sie von vornherein gewisse Vereine ausschliesst, deren Bestehen und Wirken als unvereinbar mit der Staatsordnung erscheint.**) Man hatte in der Schweiz hinlängliche Erfahrungen darüber gemacht, wie leicht das Vereinsrecht missbraucht werden kann zum gewaltsamen Sturze bestehender Verfassungen und Regierungen; daher wollte man keinen Kanton verpflichten, Vereine zu dulden, welche entweder in dem Zwecke, den sie verfolgen, oder in den Mitteln, die sie zu Erreichung desselben in Bewegung setzen, als rechtswidrig oder staatsgefährlich erscheinen würden. Auch ist das Vereinsrecht bloss den Schweizerbürgern, keineswegs aber auch den Fremden, die sich in der Schweiz aufhalten, garantirt. Der freien Bewegung der Kantone ist ferner ein weiterer Spielraum als bei der Presse auch darin geöffnet, dass ihre Strafbestimmungen wider den Missbrauch des Vereinsrechtes nicht wie diejenigen gegen Pressvergehen der Genehmigung des Bundesrathes unterstellt werden müssen, ehe sie

*) Abschied S. 92—94, 270.

**) Tocqueville, *de la démocratie en Amérique I. 229*, sagt darüber: »*La liberté illimitée d'association en matière politique ne saurait être entièrement confondue avec la liberté d'écrire. L'une est tout à la fois moins nécessaire et plus dangereuse que l'autre. Une nation peut y mettre des bornes sans cesser d'être maitresse d'elle-même; elle doit quelquefois la faire pour continuer de l'être.*«

in Rechtskraft treten; daraus folgt indessen natürlich durchaus nicht, dass dem Bunde keinerlei Controle darüber zustehe, wie die Kantone den Art. 56 auslegen und anwenden.

Das eidgenössische Justizdepartement hat vielmehr, in seiner Antwort auf eine vom Auslande her gestellte Anfrage, für die Bundesbehörden (jetzt müsste, wie wir gesehen haben, das Bundesgericht angerufen werden und könnte dasselbe nur auf erhobene Beschwerde hin einschreiten) das Recht in Anspruch genommen, bezügliche Kantonalgesetze wie auch ihre Anwendung im einzelnen Falle zu prüfen und nöthigenfalls aufzuheben, um die verfassungsmässigen Rechte zu wahren. Das Departement bemerkte dabei ferner: »Die Kantonalgesetzgebung muss sich auf die Unterdrückung der Missbräuche im Vereinsrecht beschränken; sie kann keine Präventivmassregeln anordnen und die zur Unterdrückung der Missbräuche erforderlichen Bestimmungen dürfen ihr Ziel nicht überschreiten.« *) Es ist jedoch diese Definition, welche in ihrer kurzen Form leicht zu dem Missverständnisse führen könnte, dass unter keinen Umständen ein Verein ohne vorausgegangnes gerichtliches Urtheil in einem Kanton verboten werden dürfe, im Zusammenhange mit einer längern Erörterung aufzufassen, welche der Bundesrath selbst ihr vorausgeschickt hat, als er sie in seiner Botschaft über die Aufhebung des Grütlivereins im Kanton Bern (1854) zum ersten Male aussprach. Hier heisst es nämlich wörtlich: »Da die (Kantons-) Regierung die Ordnung aufrecht erhalten und für die Sicherheit des Staates, sowie für die Integrität sowohl der Bundes- als der kantonalen Institutionen, die gleichmässig gewährleistet sind, sorgen muss, so kann die Vollziehungsbehörde gegen die Unternehmungen irgend einer Faktion nicht entwaffnet bleiben, sondern sie muss zu gelegner Zeit die durch die Nothwendigkeit und Dringlichkeit gebotenen Massregeln ergreifen können, um eine Verschwörung, deren Herd in einem Vereine sein würde, zu ersticken, einen Handstreich zu vereiteln, einen Auflauf oder einen Aufstand, den ein Verein oder eines seiner Comités versuchen sollte, zu unterdrücken. Diese fürsorgende Gewalt gehört nicht weniger den Regierungen in jenen Kantonen an, wo die Aufhebung des Vereins Sache der Gerichte ist, als denjenigen, wo sie im Geschäftskreis der Vollziehungsbehörde liegt,

*) Ullmer II. 137.

aber mit dem Unterschiede, dass dort die ergriffenen Massregeln eben so wenig in der Aufhebung des Vereins als in der Anwendung anderer Strafen bestehen können; sie sind nur provisorisch und die Angelegenheit muss ohne Verzug an die Gerichte gebracht werden; wird diess unterlassen, so muss die Verfolgung aufgegeben und die Sache wieder in ihrem vorigen Stand belassen werden. Gleichbedeutend diesen dringenden und provisorischen Massregeln ist in Presssachen die augenblickliche Beschlagnahme einer Schrift, welche die Druckerei verlassen hat oder noch unter der Presse ist, die durch die Regierung oder einen ihrer Beamten angeordnet wird, wenn die Schrift gefährlich und von der Art ist, eine amtliche Verfolgung hervorzurufen. Dieser Beschlagnahme muss entweder unmittelbar die gerichtliche Klage oder deren Aufhebung folgen und es kommt der Vollziehungsgewalt keineswegs zu, die Schuldigen zu strafen, noch eine Zeitung eingehen zu lassen.«

Da die Aufhebung des Grütlivereines im Kanton Bern bei Weitem der wichtigste Fall war, in welchem bis dahin die Garantie des Vereinsrechtes in den Bundesbehörden zur Sprache gekommen ist, so scheint es uns angezeigt, hier noch etwas näher auf denselben einzutreten. Unter'm 16. Juni 1852 hatte die Regierung von Bern folgenden Beschluss gefasst: »1) Der sog. schweiz. Grütliverein ist im ganzen Umfange des Kantons Bern aufgehoben und für die Zukunft untersagt. 2) Jede fernere Zusammenkunft oder Verhandlung des schweiz. Grütlivereins ist als Störung der öffentlichen Ordnung erklärt und es ist gegen die Theilnehmer nach Vorschrift des Strafgesetzes einzuschreiten. 3) Kantonsfremde, welche nicht förmlich angesessen sind und dem schweiz. Grütliverein angehört haben, oder sich von nun an einer Widerhandlung gegen diesen Beschluss schuldig machen, sind überdiess von Polizeiwegen aus dem Kanton fortzuweisen.« Der Beschluss wurde auf folgende Thatsachen gestützt: a) dass der Verein eine Menge kommunistischer und socialistischer Bücher und Flugschriften halte, welche nach den vorgefundnen Korrespondenzen zur Verbreitung im Volke bestimmt seien; b) dass zufolge den in den Vereinsprotokollen eingetragnen Centralberichten der Verein sich seit längerer Zeit offener Feindseligkeit gegen die Staatsordnung und ihre Träger, somit geheimer Wühlerei gegen die öffentlichen Zustände überhaupt hingegeben habe; c) dass der Verein den Korrespondenzen zufolge

auch mit gleichartigen auswärtigen Gesellschaften Verbindungen unterhalten habe; d) dass ein Copirbuch des Vereins bei Seite geschafft worden sei, wodurch derselbe sich des Charakters eines öffentlichen Vereins begeben habe. Als nun die Sektionen des Grütlivereins gegen diesen Beschluss beim Bundesrathe Beschwerde erhoben, bestritt die Regierung von Bern zunächst die Kompetenz der Bundesbehörden, auf den Gegenstand einzutreten, aus folgenden Gründen: Nach Art. 46 (jetzt Art. 56) habe die Bundesbehörde unstreitig die Befugniss, darüber zu wachen, dass das Vereinsrecht in seiner grundsätzlichen Geltung unverletzt bleibe, aber weiter gehe ihre Berechtigung nicht. Alles Uebrige sei den Kantonen überlassen: ihnen stehe namentlich die ganze Gesetzgebung über das Vereinswesen, ihnen auch ausschliesslich die Vereinspolizei zu. Von einer Verletzung des Grundsatzes des Vereinsrechtes durch den rekurrirten Beschluss könne nicht die Rede sein; im Gegentheil werde derselbe anerkannt durch die Art und Weise, wie er einen bestimmten Verein nur bestimmter Ursachen wegen der Wohlthat des Grundsatzes verlustig erkläre. Würde dem Bundesrathe zustehen, die Motive der Verfügung vom 26. Juni zu prüfen und zu beurtheilen, also möglicher Weise letztere aufzuheben, weil die Motive nicht begründet oder unzureichend seien, so wäre der Regierungsrath des Kantons Bern nicht mehr die oberste Polizeibehörde desselben, sondern es wäre der Bundesrath oder vielleicht gar die Bundesversammlung die höchste Polizeiinstanz. Eine solhe Einrichtung, die in ihren Konsequenzen zur eigentlichen Bevogtung der Kantone führen würde, wäre um so ungehöriger und ungeheuerlicher, als der Bund nichts von der Verantwortlichkeit trage, die mit der Polizeigewalt der Kantone verbunden sei und weil der Garantie des Vereinsrechtes eine andere Garantie entgegenstehe, diejenige der Souveränetät der Kantone. — Der Bundesrath brachte nun die Kompetenzfrage an die Bundesversammlung und wies nach, dass die Kantonalsouveränetät in Bezug auf das Vereinswesen durch Art. 46 (jetzt 56) allerdings beschränkt sei und daher die Bundesbehörden, auf eingehende Beschwerde hin, befugt sein müssen zu untersuchen, ob im einzelnen Falle die Auflösung eines Vereines mit den in dieser Bundesvorschrift enthaltnen nähern Bestimmungen im Einklange stehe oder nicht. Die Bundesversammlung stimmte dieser Anschauungsweise des Bundesrathes

vollständig bei und erklärte sich kompetent, die Beschwerde des Grütlivereins einlässlich zu behandeln, und zwar sowohl in Bezug auf die vereinsrechtliche Frage als auch in Betreff der Wegweisung von Aufenthaltern, sofern dieselbe lediglich durch die Theilnahme an Vereinen begründet werde.

Der Bundesrath trat hierauf in das Materielle der Beschwerde ein und machte vor Allem darauf aufmerksam, dass es für die Rekursinstanz nicht genügen könne, anzunehmen, die Regierung von Bern habe bei Fassung des Beschlusses in gutem Glauben gehandelt und namentlich die Thatsachen, auf welche gegründet sie den Grütliverein aufgehoben, als erwiesen betrachtet, vielmehr sei es nothwendig, dass die Bundesbehörde die Wahrheit oder Genauigkeit dieser Thatsachen selbst erforsche. Was nun diese betreffe, so habe sich in den Akten keine Spur gefunden, dass der Grütliverein sich mit der Verbreitung kommunistischer und socialistischer Schriften befasst habe. Die Feindseligkeit der Sektionen des Vereins im Kanton Bern sei zwar ausser Zweifel, keineswegs aber dargethan, dass sie unerlaubte Mittel angewendet haben; denn gegen die Regierung bei Wahlen und Abstimmungen arbeiten und stimmen, sei bloss Ausübung eines gewährleisteten politischen Rechtes, aber weder ein Vergehen noch Gefahr für den Staat. Die Heftigkeit der Sprache eines Vereins und gemeine ehrverletzende Ausfälle, denen er sich allfällig gegen die Regierung schuldig mache, lasse sich durch Anwendung der Gesetze gegen den Missbrauch der Rede und der Presse rügen. Sodann sei nur ermittelt, dass Sektionen des Grütlivereins in der Schweiz mit Sektionen des gleichen Vereins, die im Auslande von dort niedergelassnen Schweizern gebildet worden, korrespondirt haben; diese können aber nicht »auswärtige Gesellschaften« genannt werden. Ob das Verschwinden des Copirbuches die Wirkung habe, dass der Grütliverein sich seines Charakters als eines öffentlichen Vereines begeben, hange von dem Inhalte des Buches ab, den man nicht kenne. Uebrigens sei zu beachten, dass der Art. 78 der bernischen Verfassung, wenn er nur die öffentlichen Vereine garantire, dem Vereinsrecht eine Beschränkung beibringe, die ihm Art. 46 (jetzt 56) der Bundesverfassung keineswegs auferlege. Jedenfalls aber, wenn auch das Nichtvorhandensein des Copirbuches einen hinreichenden Grund zur Aufhebung der Sektion Thun abgeben sollte, würde die Unter-

drückung der übrigen Sektionen des Kantons Bern keineswegs gerechtfertigt sein, da immerhin noch ein Unterschied zwischen Unschuldigen und Schuldigen gemacht werden müsste. — Der Bundesrath stellte daher den Antrag an die Bundesversammlung: es sei dem Dekrete vom 16. Juni 1852 keine Folge zu geben, Dem Entscheide der gesetzgebenden Räthe kam jedoch die (inzwischen durch Neuwahlen umgestaltete) Regierung von Bern dadurch zuvor, dass sie unter'm 13. Juli 1854, »in Betrachtung, dass die Umstände, welche die Behörde seiner Zeit die in Frage stehende Verfügung als Pflicht erachten liessen, nicht mehr bestehen,« das Verbot des Grütlivereines wieder aufhob.*)

Der Beschluss der Regierung von Nidwalden, welcher die Abhaltung des eidgenössischen Schützenfestes auf ihrem Kantonsgebiete untersagte, führte zu der interessanten Frage, ob ein schweizerischer Verein, der weder in seinem Zweck noch in seinen Mitteln als rechtswidrig oder staatsgefährlich erscheine, kraft Art. 56 befugt sei, sich in jedem ihm beliebigen Kanton zu versammeln. Der Bundesrath, welchem eine Beschwerde des Organisationscomité in Stans, unterstützt durch das Centralcomité in Zürich, einging, bejahte diese Frage, gestützt auf folgende Erwägungen: Da der eidgenössische Schützenverein nach der ausdrücklichen Anerkennung der Regierung von Nidwalden in die Klasse der erlaubten und somit verfassungsmässig garantirten Vereine gehört, so ist er berechtigt, sich nicht nur gegen Massregeln zu vertheidigen, welche seine Existenz gefährden, sondern auch gegen solche, welche die seiner Natur und Bestimmung zukommende Thätigkeit verhindern. Als einem Schützenvereine kann ihm somit das periodische Abhalten von Schiessübungen ebensowenig verboten werden als z. B. einem Sängervereine das Singen. Schon vermöge seines Umfanges bedarf der eidgenössische Schützenverein für seine Existenz und Wirksamkeit nothwendig eines vielfachen Wechsels der Festorte; offenbar aber müsste dem Rechte eines einzigen Kantons, einen erlaubten schweizerischen Verein auszuschliessen, das gleiche Recht aller andern Kantone zur Seite stehen, womit die verfassungsmässige Garantie des Vereins vollständig eingebrochen wäre. Die kantonale Polizeigesetzgebung ist allerdings nach Art. 46 (56)

*) Ullmer I. 175—187.

berechtigt, über den Missbrauch des Vereinsrechtes das Erforderliche zu verfügen; daraus folgt aber keineswegs das Recht, im offenbaren Widerspruche mit dem Prinzipe dieses Artikels einem an sich erlaubten Vereine den Kanton zu verschliessen oder Bestimmungen zu treffen, welche die naturgemässe Entwicklung seiner Thätigkeit verhindern.*)

Ebenso hat der Bundesrath einen Beschluss der Regierung von Nidwalden aufgehoben, durch welchen sie die Abhaltung von Kantonalschiessen an Sonn- und Festtagen verboten hatte. Dabei wurden folgende Erwägungen aufgestellt: »Nach Vorschrift des Art. 46 (jetzt 56) der Bundesverfassung ist die kantonale Polizeigesetzgebung allerdings berechtigt, über den Missbrauch des Vereinsrechtes das Erforderliche zu verfügen, wie ihr überhaupt das Recht zusteht, in einem Gesetze über die Heilighaltung von Sonn- und Feiertagen die ihr zweckdienlichen und den Verhältnissen angemessenen Verordnungen zu erlassen, soferne dieselben nicht Bundesvorschriften oder kantonalen Verfassungsbestimmungen widersprechen. Es ist also einzig zu untersuchen, ob das Recht der Gleichheit vor dem Gesetze verletzt sei, wie die Rekurrentin behauptet. Es ist dieses jeweilen der Fall, wenn Personen oder Vereine bei gleichen faktischen und rechtlichen Voraussetzungen ungleich behandelt werden. Eine solche ungleiche Stellung ist aber der rekurrirenden Schützengesellschaft angewiesen, wenn sie nicht wie die übrigen Schiessvereine behandelt wird. Die Kantonsschützengesellschaft verlangt keine bessere Behandlung und will auch dem Sinn und Geist des Sonntagsgesetzes und der alten Landesübung nicht entgegenhandeln. Es ist desshalb nicht abzusehen, warum die eine Gesellschaft, die dem gleichen Zwecke dient wie die andere, nicht auch an bestimmten Sonn- und Feiertagen Nachmittags, wie diese, ihre Schiesstage sollte halten können.... Man weist also der Kantonsschützengesellschaft eine Ausnahmestellung an, die ihren Fortbestand und die Erreichung ihrer Zwecke erschwert, weil viele Schützen ihrer Verhältnisse wegen nur den Sonntag zum Schiessen benutzen dürfen. Diese Ausnahmsstellung wirkt noch um so nachtheiliger für den Verein, weil die ähnlichen Gesellschaften anderer und namentlich der Nachbarkantone einer solchen Beschränkung nicht unterworfen sind.«

*) Bundesbl. 1861 I. 352—355.

Von selbst versteht es sich dagegen, dass der Art. 56 einem Kanton nicht die Verpflichtung auferlegt, einen Verein in der Eigenschaft und Rechtsform einer Korporation (moralischen Person) anzuerkennen, vielmehr die Festsetzung der Bedingungen dieser Anerkennung ganz der kantonalen Gesetzgebung anheimfällt. In der Verweigerung der Korporationsrechte durch die kompetente Kantonsbehörde kann eine verfassungswidrige Beschränkung des Vereinsrechtes nicht liegen, weil zum Wesen dieses öffentlichen Rechtes der privatrechtliche Begriff der Korporation nicht gehört. In diesem Sinne hat der Bundesrath eine andere Rekursbeschwerde beantwortet, die ihm ebenfalls aus dem Halbkanton Nidwalden einging.*)

§ 10. Petitionsrecht.

Der Bundesentwurf von 1833 enthielt folgende Bestimmung: »Die Schweizer haben das Recht der Petition an die Bundesbehörden über alle Gegenstände, welche dem Bund übertragen sind.« In der Revisionskommission von 1848 wurde schon bei der ersten Berathung beschlossen, die letztere, sachliche Beschränkung fallen zu lassen. Im Entwurfe der Kommission lautete daher der Artikel folgendermassen: »Die Schweizer haben das Recht, an die Bundesbehörden Petitionen zu richten.«**) An der Tagsatzung fühlte man, dass, wenn man das Petitionsrecht als ein Grundrecht der Schweizer, gleich der Pressfreiheit, in die Bundesverfassung aufnehmen wolle, man es nicht bloss gegenüber den Bundes-, sondern auch gegenüber den Kantonalbehörden gewährleisten müsse. In diesem Sinne stellte die Gesandtschaft von Zürich ein Amendement; auf den Antrag Bern's aber erhielt der Art. 47 der Bundesverfassung von 1848, der unverändert als Art. 57 in die neue Verfassung übergegangen, folgende allgemeine Fassung:***)

»*Das Petitionsrecht ist gewährleistet.*«

Wir haben also hier eine ganz unbedingte Garantie des Petitionsrechtes, während diejenige der Pressfreiheit und des Vereinsrechtes, wie wir gesehen haben, an mancherlei Beschränkungen geknüpft ist. In der That ist auch einleuchtend, dass, während von der Presse und

*) Bundesbl. 1859 I. 373—374.

**) Prot. der Revisionskomm. S. 35, 155, 176, 199.

***) Abschied S. 95.

vom Vereinswesen ein höchst bedenklicher, die öffentliche Ordnung gefährdender Missbrauch gemacht werden kann, das Petitionsrecht dagegen derartige Gefahren nicht mit sich bringt. Freilich können auch sehr unnütze, unbegründete, ja widersinnige Petitionen an die Behörden gerichtet werden, allein es gibt ein einfaches Mittel dieselben unschädlich zu machen; es heisst: Tagesordnung! Der Zeitverlust, den die Behörden dabei zu erleiden haben, kann nicht in Betracht kommen gegenüber der sehr liberalen Einrichtung, dass Jedermann befugt ist, seine Wünsche und Anliegen denselben vorzutragen. Natürlich wird jede Behörde, der eine Petition eingeht, zuerst zu untersuchen haben, ob deren Gegenstand überhaupt in ihren Geschäftskreis, in den Bereich ihrer Kompetenz gehöre; wenn diess nicht der Fall ist, so wird sie die Petition einfach beseitigen, ohne auf die Materie näher einzutreten. Insbesondere werden die Bundesbehörden immer zuerst prüfen müssen, ob der Gegenstand einer Petition wirklich den Bund oder ob derselbe nicht vielmehr ausschliesslich den betreffenden Kanton angehe. Im letztern Falle hat sich der Petent eben an die zuständigen Kantonsbehörden zu wenden; denn dass auch diese jede Bittschrift wenigstens annehmen und ihren Inhalt prüfen müssen, dafür sorgt der absolut gehaltene Wortlaut des Art. 57. Nach der Fassung desselben ist das Petitionsrecht auch nicht auf die Schweizerbürger beschränkt, sondern Jedermann kann als Bittsteller vor den Bundes- und Kantonsbehörden erscheinen; an den Behörden ist es dann, zu untersuchen, ob das Begehren zulässig und ob denselben zu entsprechen sei.

Bei der Bundesversammlung hat das Petitionsrecht keine sehr wesentliche Bedeutung, weil es gewissermassen verdunkelt wird durch das viel wichtigere und weitergehende Beschwerderecht gegenüber den Verfügungen des Bundesrathes (Art. 85 Ziff. 12 der Bundesverfassung). Indessen sind auch schon Bundesgesetze, wie namentlich die beiden Gesetze über die gemischten Ehen, von denen wir oben gesprochen haben, durch blosse Petitionen veranlasst worden.

Im Allgemeinen hatte der Bundesrath gewiss vollkommen Recht, als er im Jahr 1851 auf den ihm von der Regierung von Freiburg ausgesprochnen Wunsch, dass gegen den Missbrauch des Petitionsrechtes Massregeln von Bundes wegen ergriffen werden möchten, folgendermassen antwortete: »Man darf sich nicht verhehlen, dass beschränkende Massregeln gegen die Ausübung des

Petitionsrechtes stets einen übeln Eindruck hervorbringen, dass sie mit Misstrauen aufgenommen, durch falsche Motive interpretirt werden und dass sie überall eine starke Opposition zu finden pflegen. Auch darf man nicht übersehen, dass solche Massregeln ein zweischneidiges Schwert sind, welches nicht nur verderbliche und bundeswidrige Faktionen, sondern ebensogut solche Personen treffen kann, welche auf gesetzliche Weise einem ungerechten Druck entgegenzuwirken befugt sind.«

Immerhin ist das Petitionsrecht beschränkt durch andere Bestimmungen der Bundesverfassung, insbesondere durch Art. 5, welcher die verfassungsmässigen Rechte der Behörden gewährleistet. Aus diesem Grunde hat der Bundesrath eine Beschwerde aus dem Kanton Freiburg abgewiesen, welche sich über Unterdrückung einer Petition beklagte, die keinen andern Zweck hatte, als durch eine Volksagitation die Regierung vor Ablauf ihrer Amtsdauer zum Rücktritte zu zwingen.*)

§ 11. Gerichtsstand des Wohnortes.

Wir haben in der geschichtlichen Einleitung gesehen, dass schon die ältesten eidgenössischen Bünde den Grundsatz enthielten: in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten solle der Kläger den Beklagten bloss vor den Gerichten seines Wohnortes belangen dürfen, es wäre denn, dass ihm hier der Rechtsgang verweigert würde. Ebenso war die Arrestlegung auf Vermögen des Schuldners bei andern als ganz liquiden Forderungen untersagt.**) In neuerer Zeit fanden diese Grundsätze zuerst wieder ihren Ausdruck in einem Konkordate vom 15. Juni 1804, bestätigt den 8. Juli 1818, welches festsetzte: »dass

*) Ullmer II. 137–139.

**) Es wird nicht ohne Interesse sein, wenn wir kier den Wortlaut der einschlägigen Stelle des Zürcher Bundes vom 1. Mai 1351 anführen: »Es sol ouch kein leye den andern so in dirre buntnisse sind vmb kein geltschuld vff geistlich gericht laden. Wan iedermann soll von dem andern Recht nemen an den stetten vnd in dem gericht da der ansprechig dann seshaft ist vnd hingehöret. Vnd sol man ouch dem da vnuerzogenlich richten vff den eide an alle geuerde. Were aber das er da Rechtlos gelassen wurde vnd das kuntlich were so mag er sein Recht wol furbas suochen als er dann notdurfftig ist an alle geuerde. Es sol ouch nieman so in dirre buntnisse ist den andern verhefften noch verbieten Wan den rechten gelten oder burgen so im darumb gelobet hat an alle geuerde.«

der sesshafte, aufrechtstehende Schuldner, den alten Rechten gemäss, vor seinem natürlichen Richter gesucht werden müsse und in Fällen von Schuldbetreibungen von einem Eidgenossen gegen den andern darnach zu verfahren sei«. Durch ein Nachtragskonkordat vom 21. Juli 1826 verpflichteten sich die Kantonsregierungen, für die Anwendung des Konkordates unmittelbar von sich aus zu wachen, so dass dieselbe dem Entscheide gerichtlicher Behörden nicht unterworfen sein solle. In den Bundesentwurf von 1833 wurde der Grundsatz des Konkordates mit folgenden Worten aufgenommen: »Der sesshafte, aufrechtstehende schweizerische Schuldner muss für persönliche Ansprachen vor dem Richter seines Wohnortes gesucht werden.« Die Revisionskommission von 1848 adoptirte diese Fassung, fügte aber zugleich den Nachsatz bei: »und es darf daher für Forderungen auf das Vermögen eines solchen (angesessenen und solventen Schuldners) kein Arrest gelegt werden«. Als Motiv für diesen Beisatz wurde angeführt: »die Erfahrung beweise, dass der Sinn und Geist des Prinzips dadurch illudirt werde, dass auf Vermögen des wirklichen oder angeblichen Schuldners in einem andern Kantone Verhaft gelegt werde«.*) An der Tagsatzung wurde zwar der ganze Artikel und insbesondere der Nachsatz desselben von einzelnen Ständen als zu weit gehend angefochten; es fand indessen nur der Wunsch der Gesandtschaft von Solothurn, welche eine bessere Redaktion verlangte, Berücksichtigung.

In der Bundesverfassung von 1848 lautete daher Art. 50 folgendermassen: »Der aufrechtstehende schweizerische Schuldner, welcher einen festen Wohnsitz hat, muss für persönliche Ansprachen vor dem Richter seines Wohnortes gesucht, und es darf daher für Forderungen auf das Vermögen eines solchen ausser dem Kanton, in welchem er wohnt, kein Arrest gelegt werden.«

Diese Bundesvorschrift erlitt bei den Revisionsverhandlungen von 1871/72 keine Abänderung. Dagegen wurde bei den Verhandlungen von 1873/74, jedoch auch erst im Ständerathe, eine neue Fassung des Einganges vorgeschlagen und von beiden Räthen angenommen, durch welche man die in der Schweiz domicilirten Ausländer den Schweizerbürgern gleichstellte.**) Hinwieder wurde

*) Prot. der Revisionskomm. S. 146, 156, 176, 199.

**) Schon Rüttimann sagte in seiner 1872 erschienenen ersten Abtheilung des II. Theils seines nordamerikanischen Bundesstaatsrechtes (S. 160):

zuerst vom Nationalrathe ein Zusatz beschlossen, welcher allfällige abweichende Bestimmungen der Staatsverträge mit dem Auslande vorbehielt. Der Art. 59 der gegenwärtigen Bundesverfassung lautet also, soweit wir uns hier mit ihm zu beschäftigen haben, folgendermassen:

»*Der aufrechtstehende Schuldner, welcher in der Schweiz einen festen Wohnsitz hat, muss für persönliche Ansprachen vor dem Richter seines Wohnortes gesucht, und es darf daher für Forderungen auf das Vermögen eines solchen ausser dem Kanton, in welchem er wohnt, kein Arrest gelegt werden.*«

»*Vorbehalten bleiben mit Bezug auf Ausländer die Bestimmungen bezüglicher Staatsverträge.*«

Es greift dieser Artikel so tief in die privatrechtlichen Verhältnisse des täglichen Verkehrs ein, dass man sich nicht darüber wundern darf, wenn seit 1848 eine Menge von Rekursen, welche die Bundesbehörden zu entscheiden hatten, sich auf denselben bezogen haben. An der Hand dieser Entscheidungen, welche einen reichhaltigen Commentar liefern, werden wir nun die verschiedenen Fragen erörtern, welche bei der Interpretation des Art. 59 in Betracht kommen.

I. Welche Personen haben Anspruch auf die Wohlthat des Art. 59?

Zunächst ist hier zu bemerken, dass nun, wie wir gesehen haben, nicht mehr bloss die Schweizerbürger sich auf Art. 59 berufen können, sondern auch die in der Schweiz angesessenen Ausländer;*) ebenso können durch Staatsverträge, von denen im zweiten Theile die Rede sein wird, andere Ausländer den Schweizern gleichgestellt werden. Wenn dagegen ein Ausländer weder in der Schweiz domicilirt ist noch einen Staatsvertrag mit seinem Heimathlande zu seinen Gunsten anrufen kann, so ist der Art. 59 für ihn nicht zutreffend. Schon der Bundesrath hat daher einen

»Es wäre wohl gerechtfertigt, bei einer Revision der Bundesverfassung allen in der Schweiz niegergelassnen Ausländern die Wohlthat des forum domicilii angedeihen zu lassen, während ein entsprechender Schutz der nicht in der Schweiz wohnenden Fremden um so weniger am Platze wäre, da viele ausländische Gesetzgebungen den Gerichtsstand des Orts, an dem die Klage entstanden ist, auf Unkosten des forum domicilii ungebührlich ausdehnen.«

*) Vergl. Urtheil des Bundesgerichts vom 4. März 1875, Entscheidungen A. S. I. 225.

Frankfurter Pferdehändler, welcher sich darüber beschwerte, dass auf ein Guthaben, welches er in St. Gallen hatte, Arrest gelegt worden sei, mit seinem Rekurse abgewiesen.*) Ebenso ist das Bundesgericht, welches nunmehr den Art. 59 zu handhaben hat, auf den Rekurs eines Berliners nicht eingetreten, welcher in Luzern, wo er sich zwar aufhielt, aber kein Domicil zu haben behauptete, zur Einlassung auf eine Forderungsklage angehalten worden war. Die Begründung lautete folgendermassen: »Das Bundesgericht ist zur Beurtheilung von Beschwerden über Verfügungen kantonaler Behörden betreffend den Gerichtsstand .... nur insofern befugt, als durch dieselben Rechte, welche entweder durch die Bundesverfassung ..... oder durch die Kantonsverfassung gewährleistet sind, oder Staatsverträge mit dem Ausland verletzt sind. Dagegen mangelt dem Bundesgerichte die Kompetenz, soweit es sich lediglich um Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze handelt. Hienach muss die vorliegende Beschwerde abgewiesen werden, weil ein Staatsvertrag zwischen der Schweiz und Preussen resp. dem deutschen Reiche hinsichtlich des Gerichtsstandes der beidseitigen Angehörigen in bürgerlichen Rechtssachen nicht besteht und eine Verletzung der Bundesverfassung .... oder der Verfassung des Kantons Luzern vom Rekurrenten nicht einmal behauptet worden ist.« **)

Was sodann das Wort »aufrechtstehend« betrifft, so kann es keinem Zweifel unterliegen, dass unter diesem eigenthümlichen, althergebrachten Ausdrucke jeder Schuldner zu verstehen ist, der sich nicht im Zustande der Insolvenz befindet. Dabei wird die Zahlungsfähigkeit des Schuldners präsumirt, bis der Gläubiger das Gegentheil nachweist. Hiefür genügt weder das subjektive Dafürhalten des Gläubigers noch die Thatsache, dass der Schuldner schon öfter betrieben und gepfändet wurde, noch selbst die Erklärung eines Beamten, dass ihm kein Vermögen desselben bekannt sei.***) Dagegen bedarf es, um die Berufung auf Art. 59 auszuschliessen, auch nicht gerade einer förmlichen Konkurseröffnung, sondern wenn der Gläubiger nachweist, dass er den Schuldner an seinem Wohnorte belangt und es sich dabei ergeben habe, dass er hier kein Vermögen besitze, oder dass der Schuldner selbst eine

*) Ullmer II. 237.

**) Entscheidungen A. S. I. 122.

***) Ullmer I. 316, 319. II. 228, 230. Geschäftsbericht von 1873 S. 367.

Erklärung seiner Vermögenslosigkeit ausgestellt habe, so kann ihm nicht verwehrt werden, auf allfälliges Eigenthum oder Guthaben des Schuldners da zu greifen, wo es sich vorfindet. Es liegt nicht im Zwecke des Art. 59, den Gläubiger in einen rechtlosen Zustand zu versetzen, sondern lediglich ihn anzuweisen, in persönlichen Forderungssachen den natürlichen Richter des Schuldners nicht zu umgehen.*)

Uebereinstimmend hiemit hat auch das Bundesgericht wiederholt entschieden, dass der Schuldner, welcher an seinem Wohnort betrieben worden und für eine unbestrittene Forderung weder Zahlung leistete noch Deckung gab, nicht auf das Requisit eines aufrechtstehenden (solventen) Schuldners Anspruch machen und darum allerorts betrieben werden könne, wo er Vermögen besitze.**)

Endlich muss der Belangte, um auf die Wohlthat des Art. 59 Anspruch machen zu können, einen festen Wohnsitz in der Schweiz haben, was früher durch den Ausdruck »sesshaft« bezeichnet wurde. Bei wiederholten Anlässen hat der Bundesrath dieses Erforderniss dahin interpretirt, dass der vorübergehende Aufenthalt eines Handwerksgesellen, der bald da bald dort arbeitet, nicht als fester Wohnsitz angesehen werden könne.***) In einem andern Falle hat der Bundesrath einen Arrest sogar aus dem Grunde zulässig gefunden, weil ein Schweizer, der ausser seinem Heimathkanton wohnte, Anstalten traf, um mit seinem Vermögen aus dem schweizerischen Staatsgebiete wegzuziehen.****) Dagegen hat das Bundesgericht einen Arrest wesentlich aus dem Grunde aufgehoben, weil aus einer amtlichen Bescheinigung hervorging, dass die belangte Schuldnerin, welche als Vagantin dargestellt werden wollte, in Bern ihre Schriften deponirt habe und als Aufenthalterin in's Wohnsitzregister eingetragen sei.†) Uebrigens wird bei der Frage des Inhabens eines festen Wohnsitzes wie bei derjenigen der Zahlungsfähigkeit angenommen, es habe der Gläubiger den Beweis dafür zu erbringen, dass dem Schuldner jene Eigenschaft abgehe, welche der Art. 59 voraussetzt.††)

*) Bundesbl. 1858 I. 270. 1870 II. 142. 1872 III. 241.

**) Entscheidungen. A. S. I. 159. 235. 243.

***) Bundesbl. 1866 I 465. 1867 I. 605. 1871 II. 374.

****) Bundesbl. 1870 II. 139—141.

†) Zeitschr. I. 371.

††) Ullmer I. 316. Bundesbl. 1868 II. 467.

Endlich kann noch die Frage aufgeworfen werden, ob auf den Art. 59 nur derjenige Schuldner sich berufen könne, welcher vor den Gerichten eines andern Kantons als desjenigen seines Wohnortes belangt werden will, oder auch derjenige, der vor ein erstinstanzliches Gericht (Bezirksgericht, Kreisgericht u. s. w.) geladen wird, welches zwar seinem Wohnsitzkanton angehört, aber in dessen Sprengel sich sein Wohnort nicht befindet; mit andern Worten, ob der Art. 59 sich bloss auf interkantonale Kompetenzfragen beziehe oder ob auch richterliche Verfügungen, durch welche Jemanden ein nach seinen Ansichten inkompetenter Gerichtsstand innerhalb seines Kantons angewiesen wird, kraft jener Verfassungsbestimmung an das Bundesgericht gezogen werden könne. Es muss zugegeben werden, dass die erste Abtheilung des Art. 59, für sich allein betrachtet, nicht so klar und bestimmt abgefasst ist, dass sie die letztere Auslegung absolut ausschliesst; aber dass die Begründer der Bundesverfassung von 1848, indem sie den Grundsatz des forum domicilii aus dem Konkordate hinübernahmen, dabei lediglich an interkantonale Streitfragen dachten, deuteten sie in der zweiten Abtheilung mit dem Worte »daher« an, indem sie das Verbot der Arrestlegung auf Vermögen des Schuldners »ausser dem Kanton, in welchem er wohnt,« als blosse Folgerung aus dem vorangestellten Grundsatze bezeichneten. Unter der Herrschaft der Bundesverfassung von 1848 wurde denn auch in einer Reihe von Entscheidungen des Bundesrathes*) dem Art. 59 diejenige Auslegung gegeben, welche Rüttimann (a. A. O. S. 161) in präciser Weise mit folgenden Worten ausspricht: »Es ist nicht Sache der Bundesbehörden, in einen Konflikt zwischen zwei Gerichten desselben Kantons sich einzulassen. Sie haben bloss dafür zu sorgen, dass Niemand genöthigt werden kann, gegen eine persönliche Ansprache bei den Gerichten eines Kantons, in welchem er nicht wohnt, sich zu vertheidigen.« Noch unter der frühern Bundesverfassung (im März 1874) wurde jedoch vom Obergerichte des Kantons Aargau ein Entscheid gefällt, in welchem es den Art. 59 auf eine Kompetenzfrage zwischen zwei Bezirksgerichten anwandte und insbesondere sich dahin aussprach, dass neben demselben eine Bestimmung des dortigen Civilprozesses, welche die

*) Ullmer I. Nr. 247, 252. II. Nr. 861. Bundesbl. 1871 II. 381. 1872 II. 713.

Aufrechtstellung eines Kaufvertrages über Liegenschaften an das forum rei sitae weist, nicht bestehen könne. Später indessen sprach sich das Obergericht wieder in ganz entgegengesetztem Sinne aus und diess veranlasste dann die unterlegene Parthei, die Frage beim Bundesgerichte anhängig zu machen, indem sie zur Begründung ihrer Behauptung, dass der Art. 59 sich auch auf Kompetenzfragen innerhalb eines Kantons beziehe, u. A. auch die Redaktionsänderung anführte, welche der Artikel bei der letzten Bundesrevision erlitten hatte. Das Bundesgericht hat jedoch den Rekurs mit folgender Begründung abgewiesen:

»Es sprechen eine Reihe von Momenten überzeugend dafür, dass der Art. 59 der Bundesverfassung sich nicht mit der Gerichtsorganisation im Innern der Kantone befassen will, sondern sich nur auf interkantonale Rechtsverhältnisse beziehe. Während nämlich bezüglich der Rechtsverhältnisse der letztern Art die Regelung des Gerichtsstandes schon desshalb nothwendig war, weil die Gesetzgebungen der einzelnen Kantone über das Gebiet derselben hinaus keine rechtliche Wirksamkeit beanspruchen können und sodann ferner mit Rücksicht auf die Verschiedenheit der kantonalen Gesetzgebungen die Vorschrift, dass der Schuldner für persönliche Forderungen nicht vor das Gericht eines andern Kantons geladen werden dürfe, von grossem Werth sein musste, war dagegen keinerlei Bedürfniss vorhanden, ausnahmsweise den Gerichtsstand für Civilprozesse zwischen den Einwohnern desselben Kantons durch die Bundesverfassung zu ordnen, indem die Einwohner eines Kantons in der Regel der gleichen Gesetzgebung und der gleichen obersten Gerichtsbehörde unterworfen sind und es daher von keinem erheblichen Belang ist, vor welchem kantonalen Bezirksgerichte ein Prozess erstinstanzlich verhandelt werde. Auch der Wortlaut des Art. 59 spricht entschieden hiefür, denn da derselbe nicht bloss den einfachen Satz aufstellt, der aufrechtstehende Schuldner, welcher in der Schweiz einen festen Wohnsitz habe, müsse für persönliche Ansprachen vor dem Richter seines Wohnorts gesucht werden, sondern fortfährt: »und es darf daher für Forderungen auf das Vermögen eines solchen ausser dem Kantone, in welchem er wohnt, kein Arrest gelegt werden,« so kann schon nach der Fassung dieses Artikels keinem begründeten Zweifel unter-

liegen, dass derselbe lediglich interkantonales Recht schaffen und nicht auf die Rechtspflege im Innern der Kantone einwirken soll.*)

II. Welche Klagen, beziehungsweise Forderungen fallen unter den Art. 59?

Die Bundesverfassung gewährleistet das forum domicilii nur für »persönliche Ansprachen«, was in dem Konkordate von 1804 nicht mit gleicher Deutlichkeit gesagt war. Der Art. 59 findet also zunächst keine Anwendung auf dingliche Klagen, für welche nach gemeinem Rechte der Gerichtsstand der belegenen Sache (forum rei sitae) gilt. Was insbesondere die Vindikation beweglicher Sachen betrifft, so haben die Bundesbehörden in mehreren Fällen diesen Gerichtstand ausdrücklich anerkannt; ja selbst eine Schadensersatzklage wegen Besitzstörung (widerrechtlicher Pfändung von Fahrhabe) wurde, als damit zusammenhängend, vor das nämliche Forum gewiesen.**) Auch auf die Vindikation von Urkunden kann dasselbe angewendet werden;***) ebenso kommt es bei Eigenthumsansprüchen auf einen Wald nicht darauf an, ob derselbe noch stehend oder gefällt sei.†)

Hinsichtlich aller Forderungen, bei denen eine Liegenschaft in irgend einer Weise als verpflichtet erscheint, hat der Bundesrath folgenden Grundsatz ausgesprochen: »Für Immobilien gilt das Gesetz und die Gerichtsbarkeit des Territoriums, in welchem sie gelegen sind; es kann also eine gegen den Eigenthümer eines Grundstückes als solchen und wegen des Besitzes oder Eigenthums dieses Grundstückes, sowie wegen Rechten und Pflichten, die von demselben herrühren, erhobene Klage nicht als eine persönliche Forderung aufgefasst werden.« ††) Demnach wurden nicht bloss Streitigkeiten über Zehntrechte und damit verbundene Verpflichtungen, sondern auch Grundsteuerforderungen an den

*) Entscheidungen A. S. I. 138.

**) Ullmer II. 182, 183. Bundesbl. 1868 III. 158. 1871 II. 376. Geschäftsbericht v. J. 1873 S. 370. Wegen der Connexität einer dinglichen und einer persönlichen Klage vergl. Bundesbl. 1870 II. 55.

***) Ullmer I. 279.

†) Bundesbl. 1869 I. 980.

††) Geschäftscericht v. J. 1873 S. 371. Vergl. Bundesbl. 1875 II. 595.

Richter der belegenen Sache gewiesen.*) Ebenso hat das Bundesgericht in einem Falle, wo von den Inhabern einer mechanischen Weberei, beziehungsweise des damit verbundnen Wasserrechtes die Anerkennung gewisser Unterhaltspflichten am Bache und die Uebernahme gewisser Wuhrkosten verlangt wurde, gefunden, dass die Klage offenbar einen dinglichen Charakter habe, daher nach allgemein anerkannten Grundsätzen vor denjenigen Gerichtsstand gehöre, in dessen Kreise das angeblich belastete Grundstück liege. Denn es sei die Klage auf Anerkennung von Verpflichtungen, welche aus dem Besitze oder Eigenthum einer unbeweglichen Sache herfliessen, mit andern Worten auf Anerkennung einer auf dem Wasserwerke der Beklagten ruhenden dinglichen Last gerichtet und werde auch auf Seite der Kläger aus den ihnen zustehenden Wässerungsrechten, also ebenfalls aus dinglichem Rechte, hergeleitet.**)

Auch auf pfandrechtlich versicherte Forderungen kann der Art. 59 nicht etwa aus dem Grunde ausgedehnt werden, weil die Forderung das Ursprüngliche und das Pfandrecht nur etwas Accessorisches ist. Nur bei unversicherten Forderungen hat der Gläubiger gemäss jener Bundesvorschrift den Schuldner an seinem Wohnorte zu belangen; ist er dagegen durch Pfandrechte gedeckt, so muss er zum Schutze seines Rechtes den Richter des Ortes, wo das Pfand sich befindet, anrufen. Denn wenn Schuldner und Pfand nicht im gleichen Kanton sich befinden, so könnten die Behörden des Wohnortes weder die Realisirung des Pfandes selbst bewerkstelligen noch die Behörden des andern Kantons, in welchem das Pfand gelegen ist, zur Vornahme derselben zwingen. Bei grundversicherten Forderungen versteht sich die Realisirung am Orte der gelegenen Sache so sehr von selbst, dass, wenn das eingeleitete Betreibungsverfahren zum Konkurse des Schuldners führt, auch dieser daselbst auszutragen ist.***) Aber auch mit Bezug auf Faustpfänder haben der Bundesrath und das Bundesgericht gefunden,

*) Ullmer I. 266, 272, 273—276. Bundesbl. 1865 III. 744: »Die Steuer haftet als Realforderung auf dem Grundstück und nicht auf der Persönlichkeit des jeweiligen Eigenthümers, die mehr zufällig und wechselnd ist.«

**) Zeitschr. I. 375—377. Entscheidungen A. S. I. 172.

***) Ullmer I. 272, 279. Bundesbl. 1865 II. 173. Zeitschr. I. 55. Entscheidungen A. S. I. 167.

es könne der Gläubiger verlangen, dass alle Streitigkeiten über Existenz, Umfang und Geltendmachung des Pfandrechtes vor dem Richter seines Wohnortes beurtheilt werden, weil ihm eine dingliche Klage zustehe, mittelst deren er sein Recht gegen Jeden, der es bestreite, geltend machen könne.*) Ebenso verhält es sich mit gesetzlichen Pfandrechten, z. B. demjenigen des Verpächters eines Grundstückes oder des Verkäufers von Viehfutter: wenn über eine Forderung, die durch ein solches Pfandrecht geschützt ist, ein Rechtsstreit entsteht, so gehört derselbe vor den Richter der belegenen Sache.**)

Nicht als dingliche Klagen, sondern als »persönliche Ansprachen« im Sinne des Art. 59 sind dagegen zu behandeln:

a) Klagen auf Erfüllung von Kaufverträgen über Liegenschaften, auch wenn dieselben die Fertigung zum Gegenstande haben und der Vertrag in einem andern Kanton als demjenigen des Wohnortes des Beklagten abgeschlossen wurde;***)

b) Klagen auf Theilung von Liegenschaften, an denen mehrere Personen Miteigenthum haben;†)

c) Ersatzklagen für Schaden, der an unbeweglichem Gute entstanden ist, soferne daraus nicht ein Pfandrecht erwächst;††)

d) Forderungen aus Arbeiten, die an einem Grundstücke gemacht worden sind, dessen Eigenthümer ausser dem Kanton wohnt;†††)

e) Steuerforderungen, welche sich nicht auf das Grundeigenthum beschränken, das Jemand in einem andern Kanton besitzt, sondern auf das ganze Vermögen des Eigenthümers sich beziehen.††††)

Haben wir nun, an der Hand der bisherigen Entscheidungen, das Gebiet der persönlichen Forderungen abgegränzt von demjenigen der dinglichen Klagen, so müssen wir dasselbe fernerhin ausscheiden von denjenigen der Statusfragen, mit welchen es sich namentlich

*) Bundesbl. 1868 II. 473. Entscheidungen A. S. I. 249.

**) Bundesbl. 1869 I. 977—979. 1874 II. 521, vergl. I. 1097, 1101. III. 397, 399.

***) Ullmer I. 253.

†) Bundesbl. 1870 II. 605—619.

††) Bundesbl. 1859 I. 376. 1866 I. 457.

†††) Ullmer I. 253. Bundesbl. 1850 III. 126—130.

††††) Ullmer I. 266—267, vergl. S. 318.

in den Rechtsverhältnissen der unehelichen Kinder berührt. Wir haben oben (S. 280) bereits gesehen, dass, wenn es sich darum handelt, ein Kind mit bürgerrechtlicher Folge einem ausserehelichen Vater zuzuerkennen, hiezu nur die Gerichte des Heimathkantons des Beklagten kompetent sind; der Bundesrath hat sich dafür ausgesprochen, dass in diesem Falle auch die accessorischen Fragen der Alimente und der Entschädigung von den nämlichen Gerichten zu beurtheilen seien.*) Anders verhält es sich mit Vaterschaftsklagen, bei denen die Klägerin von dem Beklagten bloss Alimente für ihr aussereheliches Kind fordert: hier haben die Bundesbehörden immer ganz konsequent den Grundsatz durchgeführt, dass eine solche Klage als eine persönliche vor dem Richter des Wohnortes des Beklagten anzubringen sei.**) Selbstverständlich jedoch gilt diese Regel nur für interkantonale Fragen; wohnen beide Partheien im gleichen Kanton, so entscheidet über den Gerichtsstand die kantonale Gesetzgebung, welche denselben auch am Wohnorte der Klägerin anweisen mag.***)

Als eine Statusfrage wollte im Kanton Aargau auch die Klage auf Sicherstellung des Frauengutes gegen einen im Kanton Waadt wohnenden Bürger behandelt werden. Der Bundesrath fand jedoch, die Klage beziehe sich ausschliesslich auf Vermögensrechte der Eheleute, deren Regulirung nicht den mindesten Einfluss auf ihren Status habe; es handle sich dabei nur um eine Verbindlichkeit des Ehemannes zu einer persönlichen Leistung, welche vor dem Richter des Wohnortes zu erörtern sei.†)

Dagegen erklärte das Bundesgericht, dass das Niessbrauchrecht einer Ehefrau an dem Nachlass ihres Mannes als eine erbrechtliche Frage erscheine, und darum (laut Konkordat, das in Anwendung fiel) dem Entscheid des heimathlichen Richters unterliege.††)

Es bedarf fernerhin einer Gränzregulirung zwischen dem Gebiete des Erbrechtes und demjenigen des Obligationen- und Sachenrechtes. Ohne Zweifel gehört vor das forum hereditatis — sei

*) Ullmer II. 176. Bundesbl. 1866 I. 465. 1873 II. 30.

**) Ullmer I. 240, 267—270. II. 177. Bundesbl. 1865 II. 175—176. 1870 II. 154. Zeitschr. I. 367. Entscheidugen A. S. I. 175.

***) Bundesbl. 1871 II. 380. 1872 II. 713.

†) Ullmer I. 261.

††) Entscheidnngen A. S. I. 201.

dieses nun der Gerichtsstand des Wohnortes oder des Heimathortes des Erblassers — die Frage, wie der Nachlass unter die Erben zu vertheilen sei; diese Frage schliesst aber auch diejenige der Collationspflicht in sich, zufolge welcher ein Erbe Vorempfangenes an seiner Quote sich muss in Abzug bringen lassen. Der Bundesrath fand daher die Behauptung, dass in einem solchen Falle die Erben, von welchen das Einwerfen des Vorempfangnen in die Erbschaftsmasse verlangt wird, vor dem Richter ihres Wohnortes gesucht werden müssen, unbegründet. »Es sind Erbsansprüche«, heisst es in der Motivirung dieses Entscheides, »welche die Kläger zur Geltung bringen wollen; sie behaupten, ihr Erbschaftsverhältniss sei faktisch verletzt, und weil die Beklagten ihnen denjenigen Erbtheil verkürzen wollen, welcher ihnen kraft ihres unzweifelhaften Rechts als gleichberechtigte Miterben des Verstorbenen zukömmt.« *) Dagegen ist der Gerichtsstand des Wohnortes des Beklagten bei folgenden Fällen begründet:

a) Ob Jemand, welcher auf Erbrecht keinen Anspruch macht, gleichwohl eine Erbschaft faktisch angetreten und in Folge hievon die auf ihr haftenden Verbindlichkeiten zu erfüllen habe; **)

b) ob eine Person, welche in Folge Cessionsvertrages in alle Rechte und Verbindlichkeiten der Erben eingetreten ist, eine gegen die Erbsmasse geltend gemachte Forderung zu bezahlen habe; ***)

c) ob gewisse Werthpapiere oder Geldsummen, welche sich im Besitze eines Erben †) oder der nicht erbberechtigten Wittwe des Verstorbenen befinden, ††) zur Erbschaft gehören oder nicht. Im letztgenannten Falle stellte das Bundesgericht folgende Erwägungen auf: »Als Erbstreitigkeiten im eigentlichen Sinne können nur betrachtet werden einerseits die Streitigkeiten über das Erbrecht zwischen zwei oder mehreren Erbsprätendenten, bei welchen der Gegenstand der Klage .... die Erbschaft ausschliesslich oder zu einem ideellen Antheile ist, und anderseits die Streitigkeiten

*) Bundesbl. 1868 II. 482.

**) Ullmer I. 489. Bundesbl. 1873 II. 28.

***) Bundesbl. 1872 II. 584.

†) Bundesbl. 1864 III. 148—153, 373.

††) Zeitschr. I. 63—66. Entscheidungen A. S. I 197. Es handelte sich hier wesentlich um eine nach dem Tode des Erblassers von einer Lebensversicherungsanstalt ausbezahlte Summe.

der Miterben über die Pflicht zur Theilung oder die Art derselben. Dagegen ist der Streit um die Erbschaftsqualität einer Sache so wenig eine Erbstreitigkeit als der Streit um die Existenz einer Erbschaftsforderung...... Wird die Herausgabe einer angeblichen Erbschaftssache vom Besitzer derselben nicht aus erbrechtlichem Rechtsgrund, sondern desshalb verweigert, weil dieselbe nicht zur Erbschaft gehöre, so liegt vielmehr eine einfache Vindikation vor, wobei der Kläger als Rechtsgrund seines Eigenthums jedenfalls das Eigenthum des Erblassers, sein Erbrecht aber nur insofern beweisen muss, wenn zugleich bestritten wird, dass er Erbe sei. Die Richtigkeit des Gesagten kann für den Fall, als die angebliche Erbschaftssache sich im Besitze eines Dritten, Nichterben, befindet, nicht dem mindesten Zweifel unterliegen. Es ist aber nicht abzusehen, warum die aufgestellte Ansicht nicht auch richtig sein sollte, wenn ein Erbe sich im Besitze der streitigen Sache befindet, sobald er dieselbe nicht aus einem erbrechtlichen Rechtsgrunde, sondern desshalb vorenthält, weil er deren Erbschaftsqualität bestreitet. Denn die Frage, ob eine Sache zur Verlassenschaft einer Person gehöre, ist keine erbrechtliche und erhält auch dadurch, dass sie zwischen Erben verhandelt wird, keinen erbrechtlichen Charakter.«

Wie bei Erbschaften, so kann auch in Konkursfällen die Frage entstehen, ob ein Gläubiger wieder in die Masse einzuwerfen habe, was er an seine Forderung, sei es vom Gemeinschuldner vor oder von den Massakuratoren nach Ausbruch des Konkurses, vorausempfangen hat. Der Bundesrath hat in mehreren Entscheidungen sich dahin ausgesprochen, dass in einem solchen Falle die Konkursmasse den beklagten Gläubiger vor dem Richter seines Wohnortes zu suchen habe, weil es sich um eine rein persönliche Ansprache handle, und die Bundesversammlung hat eine jener Entscheidungen, welche an sie rekurrirt wurde, bestätigt.*) Ebenso fällt der Gerichtsstand der Konkursmasse weg, wenn an deren Stelle ein Uebernehmer von Aktiven und Passiven tritt, welcher in einem andern Kanton wohnt.**)

Mit dem Stafrechte berührt sich das Obligationenrecht zunächst auf dem Gebiete der Injurien (Ehrverletzungen). Wenn hier der Ort des begangenen Deliktes mit dem Wohnorte des

*) Bundesbl. 1866 I. 209 ff. II. 576 ff. 1872 III. 919.

**) Bundesbl. 1865 II. 84.

Beklagten zusammenfällt, so kann der Gerichtsstand nicht zweifelhaft sein;*) wie verhält es sich aber im entgegengesetzten Falle? Da die Injurienklage in der Regel sowohl eine Strafklage als auch eine Civilklage auf Genugthuung und Entschädigung in sich schliesst, und da dieser gemischte Charakter sich auch darin äussert, dass sie bald in den Formen des Civilprozesses, bald in denjenigen des Strafprozesses sich bewegt, so ist es begreiflich, dass die Praxis der Bundesbehörden längere Zeit etwas schwankend war. Seit dem Entscheide der Bundesversammlung im Rekursfalle Bise (J. 1863) hat sie sich nun aber dahin festgestellt, dass, wenn in einem Kanton Ehrverletzungen wirklich als Vergehen unter das materielle Strafrecht fallen (wobei es auf die Prozessform nicht ankömmt), der Strafrichter des Begehungsortes (forum delicti commissi) zur Beurtheilung der Injurie kompetent ist.**) Und zwar gilt als Begehungsort einer, in einem geschlossnen und durch die Post versandten Schriftstücke enthaltnen Injurie nicht der Ort, wo dasselbe geschrieben, sondern derjenige, wo es geöffnet und gelesen wurde, weil nur die Andern gegenüber erfolgte Kundgebung strafbar ist.***) Es versteht sich, dass es der Kompetenz des Strafrichters keinen Eintrag thut, wenn neben der Bestrafung des Beklagten auch noch Genugthuung für den Kläger als accessorische Folge derselben eintritt. Liegt dagegen der Gesetzgebung des betreffenden Kantons das Princip zu Grunde, dass die Klage auf Gutmachung der Verletzung und auf Schadenersatz geht, wenn auch mit allfälliger accessorischer Bussandrohung, oder macht der Kläger aus freier Wahl bloss civilrechtliche Ansprüche geltend,†) so ist die Injurienklage bei dem Richter des Wohnortes des Beklagten anzubringen. Bei den Schwierigkeiten, auf welche, wie wir gesehen haben, die Vollziehung eines Strafurtheils in andern Kantonen stösst, wird der letztere Weg in der Regel dem Kläger eher zu empfehlen sein.

*) Ullmer I. 188.

**) Ullmer II. 202–204, vergl. I. 286. Entscheidungen A. S. I. 178, 180. Ueber die Urtheilvollziehung siehe jedoch S. 276.

***) Bundesbl. 1867 III. 84. 1868 I. 6, 710—711. Zeitschr. I. 196. Entscheidungen A. S. I. 179.

†) Bundesbl. 1866 III. 352.

Eine fernere Berührung des strafrechtlichen Verfahrens mit unserm Art. 59 findet statt, wenn es sich um Bussen- und Kostenforderungen handelt, welche aus einem Strafurtheile herrühren. Der Bundesrath hat in einem Rekursfalle entschieden, dass solche Forderungen nicht unter die privatrechtlichen Ansprachen fallen, für welche ein Arrest auf Eigenthum des Schuldners in einem andern Kanton nicht gelegt werden darf.*)

Endlich kömmt noch in Frage, ob ein Schuldner, welcher von seinem, in einem andern Kanton wohnenden Gläubiger wegen eines angeblich dort begangnen Deliktes (z. B. Fälschung) vor den Strafrichter gezogen wird, verlangen könne, dass vorerst der damit zusammenhängende Forderungsstreit vor dem Richter seines Wohnortes erledigt werde. Das Bundesgericht hat diese Frage verneint, weil es von der Gesetzgebung der Kantone, deren Souveränetät in dieser Hinsicht nicht beschränkt ist, abhängt, ob während der Dauer eines Strafprozesses Civilfragen, welche mit demselben zusammenhängen, an den Civilrichter gewiesen werden können. Die Kantone sind befugt, die Suspension eines Strafprozesses aus diesem Grunde entweder gänzlich oder doch wenigstens von der Versetzung in Anklagezustand an zu untersagen.**)

Nachdem wir nun das Gebiet der »Forderungen und Schulden« gegenüber allen andern Rechtsgebieten abgegränzt haben, bleibt uns noch übrig, einige besondere Anwendungen zu erwähnen, welche der Begriff der »persönlichen Ansprachen« in der Praxis der Bundesbehörden gefunden hat. Wenn in einem Vertrage (selbst wo es sich um die Pacht von Liegenschaften handelt) vorgeschrieben ist, dass allfällige aus demselben entstehende Streitigkeiten durch ein Schiedsgericht ausgetragen werden sollen, und die Partheien sich über die Konstituirung dieses Schiedsgerichtes oder über den Umfang der demselben vorzulegenden Rechtsfragen nicht einigen können, so sind solche Fragen — »wie jede auf eine Leistung bezügliche Forderung,« heisst es in dem bundesräthlichen Entscheide — vor den Richter des Wohnortes des Beklagten zu bringen.***)

*) Bundesbl. 1869 I. 977.
**) Gerichtszeitg. 1875 No. 29. Entscheidungen A. S. I. 184.
***) Bundesbl. 1866 I. 463. 1869 I. 987 ff. 1871 II. 375.

Anders verhält es sich dagegen mit der Provokation zur Klage. Der Bundesrath hat in wiederholten Entscheidungen dieselbe an den Richter der Hauptsache gewiesen, »weil die Provokation keine Klage behufs Verfolgung persönlicher Ansprachen im Sinne des Art. 59 ist, sondern vielmehr nur den Zweck hat, den Provokaten zum Anbringen seiner Forderung vor dem Richter zu veranlassen, vor welchem sie gerade nach diesem Art. 59 allein selbstständig verfolgt werden kann.« *) In dem Rekursfalle Guhl wurde diese Anschauung von der Bundesversammlung ausdrücklich gebilligt; der Bericht der ständeräthlichen Kommission spricht sich darüber folgendermassen aus: »Der Art. 59 will nur, dass materielle Ansprachen am Wohnorte des Beklagten gerichtlich verfolgt werden müssen; dagegen kann er nicht die Tragweite haben, dass bei allen, den Prozess einleitenden Vorfragen die Parthei, welche in der Hauptsache Beklagter, in der Vorfrage aber Kläger ist, die Gegenparthei vor dem Richter ihres Wohnortes suchen müsse. Darin läge gerade eine Verrückung des natürlichen Gerichtsstandes, und es würde insbesondere das Provokationsverfahren dadurch sehr erschwert. Es ist auch wohl in allen Gesetzen, welche dieses Verfahren kennen,**) für die Provokationsklage kein anderes Forum vorgeschrieben als dasjenige, welches für die Hauptsache kompetent ist.«***) Ebenso erkannte das Bundesgericht unter'm 12. Mai 1875: »Der Provokation vor dem Richter des Beklagten steht Art. 59 nicht entgegen, da die Provokation zur Klage nicht als selbstständige, persönliche Ansprache, sondern nur als Fristansetzung zum Hauptprozesse erscheint, die gerade vor dem Gerichtsstande verhandelt werden muss, der nach Art. 59 für die Beurtheilung des ganzen Prozesses allein kompetent ist.« †)

Selbstverständlich muss, wenn es sich frägt, ob das gegen einen Anforderer eingeleitete Provokationsverfahren zulässig sei, in jedem einzelnen Falle geprüft werden, ob das in der Hauptsache kompetente Gericht angerufen worden sei. Handelt es sich z. B. nicht um eine unversicherte, sondern um eine durch Faustpfand gedeckte

*) Ullmer I. 309. II. 218—220.

**) Im Bundesgesetze über den Civilprozess und in manchen kantonalen Gesetzen ist dasselbe ausgeschlossen

***) Bundesbl. 1863 III. 650.

†) Zeitschr. I. 371. Entscheidungen A. S. I. 224.

Forderung, so ist die Provokation vor dem Richter des Wohnortes des Beklagten unzulässig.*) In einem Spezialfalle kam es vor, dass beide Partheien zu dem Rechtsbehelfe der Provokation ihre Zuflucht nahmen: der Gläubiger, um Einsprachen gegen eine von ihm vorgenommene Pfändung zu beseitigen, die Schuldnerin, um die Forderung selbst aus dem Recht zu weisen. Da sich aus den Akten ergab, dass die Schuldnerin nicht im Kanton St. Gallen, woselbst die Pfändung vorgenommen war, ihren rechtlichen Wohnsitz hatte, so hob der Bundesrath das dortige Provokationsverfahren auf und bestätigte hingegen dasjenige, welches das in der Hauptsache kompetente Bezirksgericht March (Kanton Schwyz) erlassen hatte.**)

Aehnlich wie mit der Provokationsklage verhält es sich mit andern, den Hauptprozess einleitenden Verfügungen, z. B. einer Beweisaufnahme zum ewigen Gedächtnisse. Für solche Verfügungen kann eine Prozessparthei auch vor einem andern Richter als demjenigen ihres Wohnortes belangt werden.***)

III. Was ist unter dem Wohnorte des Schuldners zu verstehen?

Die Frage, wo Jemand sein civilrechtliches Domicil habe, ist für zahlreiche Rechtsverhältnisse von grosser Wichtigkeit. In der Regel löst sie sich leicht und einfach, aber es kommen doch nicht selten Fälle vor, in denen sich für ein Domicil im einen und im andern Kanton Gründe anführen lassen. Um alsdann die Frage zu entscheiden, wird man einerseits die Willensmeinung der betreffenden Person, anderseits die materiellen Thatsachen, welche einen dauernden Wohnsitz zu begründen geeignet sind, in's Auge zu fassen haben. »Als Wohnsitz eines Menschen ist derjenige Ort zu betrachten, welchen derselbe zum bleibenden Aufenthalt und dadurch zugleich zum Mittelpunkt seiner Rechtsverhältnisse und Geschäfte frei gewählt hat. Der bleibende Aufenthalt schliesst aber weder eine vorübergehende Abwesenheit aus noch eine künftige Abänderung, deren Vorbehalt vielmehr von selbst verstanden wird; es ist damit nur gemeint, dass nicht schon jetzt die Absicht auf vorübergehende Dauer vorhanden sein darf.« †) In unsern

*) Bundesbl. 1865 II. 173.

**) Bundesbl. 1866 I. 455.

***) Bundesbl. 1875 II. 590.

†) Savigny, System des heutigen römischen Rechts VIII. 58.

schweizerischen Verhältnissen können die Ausdrücke »Niederlassung« und »Wohnsitz« nicht als synonym betrachtet werden: wo Jemand niedergelassen ist, da wird er zwar in der Regel auch seinen Wohnsitz im Sinne des Art. 59 haben; aber es kann, bei der Verschiedenartigkeit der kantonalen Niederlassungsgesetze und ihrer Anwendung, sehr wohl Jemand an einem Orte, wo er nicht niedergelassen, sondern bloss Aufenthalter ist, gleichwohl sein civilrechtliches Domicil haben.*) Eine bloss vorübergehende, kürzere oder längere Anwesenheit an einem Orte ohne Niederlassungs- noch Aufenthaltsbewilligung kann den gesetzlichen Wohnsitz nicht begründen;**) dagegen gelten neben der Hinterlegung der Ausweispapiere als Merkmale des Wohnsitzes auch die Bezahlung von Steuern an dem Orte, wo Jemand seinen Wohnsitz aufgeschlagen hat, die Betreibung eines Geschäftes, die Benutzung der Schule durch die Kinder, der Bezug von Gemeindsnutzungen.***) In zwei verschiedenen Rekursfällen handelte es sich um die Frage, ob das blosse miethweise Innehaben eines Magazins oder eines Lagerungsplatzes für Waaren an einem Orte ein rechtliches Domicil daselbst begründe; der Bundesrath hat dieselbe in verneinendem Sinne entschieden.†) Ebensowenig fand der Bundesrath ein rechtliches Domicil für einen Fabrikarbeiter an dem Orte, wo er in Arbeit steht und den grössern Theil seiner Zeit zubringt, begründet, soferne derselbe mit seiner Familie in einem andern Kanton wohnt und hier niedergelassen ist.††)

Eine Ehefrau, welche von ihrem Manne faktisch getrennt lebt und sich ohne Ausweisschriften in einem andern Kanton aufhält, hat ihren rechtlichen Wohnsitz nicht hier, sondern an dem Orte, wo der Ehemann oder der ihr bestellte Vormund wohnt.†††) In dem berühmt gewordnen Rekursfalle Scheu hat die ständeräthliche Kommission, deren Antrag zuletzt von der Bundesversammlung zum Beschlusse erhoben wurde, entgegen der Ansicht des

*) Zeitschr. für schweiz. Recht XIII. 32.

**) Bundesbl. 1870 I. 578.

***) Bundesbl. 1867 I. 604. Zeitschr. I. 360. Gerichtszeitung 1875 No. 41. Entscheidungen A. S I. 158.

†) Ullmer I. 262. Bundesbl. 1867 I. 609.

††) Bundesbl. 1873 I. 18.

†††) Bundesbl. 1873 I. 18.

Bundesrathes sich im Allgemeinen sehr entschieden dafür ausgesprochen, dass ein Bevormundeter, möge er sich aufhalten wo er wolle, kein anderes rechtliches Domicil habe, als dasjenige seines Vogtes, resp. der Vormundschaftsbehörde, dass insbesondere die Erwerbung der Niederlassung in einem andern Kanton ohne Zustimmung dieser Behörde nicht geeignet sein könne, ihn von der heimathlichen Vormundschaft zu befreien und für ihn ein neues Domicil am Aufenthaltsorte zu begründen.*) In einem andern Falle, welchen der Bundesrath seither zu entscheiden hatte, standen sich zwei kantonale Gesetze gegenüber, welche die Frage, wo der Gerichtsstand einer bevormundeten Person sei, verschieden beantworteten. Nach dem luzernischen Gesetze nämlich sind Prozesse gegen einen Bevormundeten an dessen eignem Wohnsitze anzuheben, während nach bernischem Rechte dieses am Wohnsitze des Vogtes geschehen muss. Da nun im Spezialfalle Bern der Heimathkanton, Luzern aber der Wohnort der bevormundeten Person war, so fand der Bundesrath das luzernische Gesetz massgebend, weil »die Gesetze eines Staates, resp. Kantons, wenn nicht ausdrücklich etwas anderes vorgeschrieben ist, auf den Umfang des Staates oder Kantons beschränkt sind.« **) Nur wenige Wochen vorher hatte indessen der Bundesrath einen ganz ähnlichen Konflikt in entgegengesetztem Sinne entschieden, indem er erklärte: »Die Frage, welches der Wohnsitz der Kinder F. sei, ist nach den Regeln des Personenstandes, also nach der Gesetzgebung von Aargau, als ihres Heimathkantons, zu entscheiden, und nach dieser Gesetzgebung haben die Minderjährigen und Pflegbefohlnen ihr Domicil am Wohnorte des Vormundes.« ***) Man sieht, die Praxis der Bundesbehörden bezüglich des Domicils der Bevormundeten ist noch eine sehr schwankende und unsichere! Ohne Zweifel wird indessen das nach Art. 46 der Bundesverfassung zu erlassende Bundesgesetz verfügen, dass Niedergelassene immer an ihrem Wohnorte zu bevormunden seien, wodurch dann von selbst ein festerer Boden gewonnen wird.

Dem Domicil einer Handelsgesellschaft ist für die Angelegenheiten derselben auch der in einem andern Kanton wohnende Associé unterworfen; doch muss die Existenz der Gesellschaft,

*) Bundesbl. 1872 II. 842 ff. Vergl. den Beschluss 1873 III. 296.

**) Bundesbl. 1875 II. 591.

***) Ebenda S. 594.

falls sie bestritten wird, sowie die Eigenschaft des Belangten als wirklichen Gesellschafters genau nachgewiesen werden können.*) Die ausser dem Kanton wohnenden Associés haben das Domicil der Gesellschaft auch dann noch anzuerkennen, wenn letztere zwar sich aufgelöst, aber nicht eine vollständige Liquidation ihrer Geschäfte herbeigeführt hat.**) Wenn eine Fabrikfirma, deren sämmtliche Associés in einem andern Kanton wohnen, an dem Orte, wo sie ihr hauptsächliches Etablissement hat, eine Niederlassungsbewilligung zwar nicht ausgewirkt hat, aber gesetzlich verpflichtet gewesen wäre, dieselbe einzuholen, so begründet dieser letztere Umstand ein nothwendiges Spezialdomicil, vermöge dessen die Firma für Geschäfte, welche sich auf den Betrieb der Fabrik beziehen, am Orte derselben belangt werden kann.***)

Was die Eisenbahngesellschaften betrifft, so wird ihr civilrechtliches Domicil in der Regel durch die ihnen vom Staate ertheilten Konzessionen, beziehungsweise durch ihre Statuten bestimmt. Als die Westbahngesellschaft, deren allgemeines Domicil gemäss ihren Statuten im Kanton Waadt sich befand, in Genf belangt werden wollte, fand der Bundesrath die Thatsache, dass sie daselbst zwei Bureaux mit Kasse und Comptabilität hatte, nicht genügend, um neben dem allgemeinen noch ein besonderes Domicil zu begründen.†) Als dagegen die Betriebsgesellschaft der schweiz. Westbahnen (Laurent, Bergeron & Comp.) sich weigerte, den Gerichtsstand in Freiburg anzuerkennen, erklärte der Bundesrath denselben in der Konzession begründet, welche der Gesellschaft »zum Bau und Betrieb« der freiburgischen Eisenbahn, als deren theilweise Rechtsnachfolgerin die Betriebsgesellschaft erscheine, die Pflicht auferlegt habe, in Freiburg Domicil zu nehmen.††)

Art. 8 des Bundesgesetzes über Bau und Betrieb der Eisenbahnen vom 23. Christmonat 1872 erklärt nunmehr, dass die Gesellschaften in jedem durch ihre Unternehmung berührten Kantone ein Domicil zu verzeigen haben, an welchem sie von den betreffenden Kantonseinwohnern belangt werden können.«

*) Ullmer I. 292—294. II. 158—160.
**) Bundesbl. 1873 I. 418.
***) Bundesbl. 1866 III. 162. 1867 I. 22. Entscheid. A. S. I. 173.
†) Ullmer I. 263—265.
††) Bundesbl. 1867 I. 609.

Wenn eine Person faktisch zwei Wohnsitze hat und eine Collision eintritt hinsichtlich der Rechte und Verbindlichkeiten, welche von dem gesetzlichen Domicil abhängen, so muss von dem Grundsatze ausgegangen werden, dass das frühere Domicil als fortdauernd zu betrachten sei, wenn nicht in der Erwerbung des spätern ein Aufgeben desselben liegt, und dass somit Rechte und Verbindlichkeiten aus dem spätern Domicil nur insofern zur vollen rechtlichen Wirkung gelangen können, als sie nicht mit denjenigen collidiren, die von dem fortbestehenden ältern Domicil herrühren.*) In der Erwerbung eines spätern Domicils kann, wie das Bundesgericht in dem Rekursfalle Müller von Steinach sich ausgesprochen hat, das Aufgeben des frühern nur insofern gefunden werden, als auch thatsächlich das Wohnen und der Mittelpunkt der Geschäfte an den neuen Ort verlegt wird. Die blosse Absicht der Domicilsänderung, selbst wenn sie sich durch Deponirung der Ausweisschriften behufs der Niederlassung und durch Bezahlung von Steuern am neuen Domicil geäussert hat, genügt dazu nicht. Im Spezialfalle war nachgewiesen, dass der Rekurrent zur Zeit der Anhängigmachung der Klage seine frühere Wohnung in seiner Heimathgemeinde Steinach, welche ihn trotz der Deposition der Schriften in Arbon nicht wegweisen durfte, beibehalten und nur ausnahmsweise etwa eine Nacht in Arbon zugebracht habe, und zwar augenscheinlich bloss zu dem Zwecke, um der behufs Umgehung der Steuerpflicht vorgeschützten Domicilsänderung einigen Anschein zu geben. Daher wurde das Domicil des Rekurrenten in Steinach als fortbestehend anerkannt.**)

Wenn ein Schuldner in dem Augenblicke, wo die Betreibung oder der Prozess gegen ihn an seinem Wohnorte eingeleitet wird, sein gesetzliches Domicil daselbst hatte, so ist durch diese Thatsache der Gerichtsstand begründet und es kann ein späterer Wohnsitzwechsel daran nichts mehr ändern. Wenn in einem solchen Falle die Gesetze des frühern Wohnortes dem Gläubiger das Recht geben, sich gegen einen Schuldner, der nach angehobener Betreibung den Kanton verlässt, durch Beschlagnahme seiner Fahrhabe sicherzustellen, so ist eine derartige Arrestlegung zulässig, weil sie nicht zur Begründung eines verfassungswidrigen, sondern viel-

*) Ullmer I. 252, 284. II. 210.

**) Entscheidungen A. S. I. 154.

mehr zur Feststellung des verfassungsmässigen Gerichtsstandes dient. Die Bundesbehörden haben immer angenommen, dass dasjenige Gericht, welches zur Zeit der Anhängigmachung eines Rechtsstreites darum kompetent war, weil der Beklagte in dessen Kreis seinen ordentlichen Wohnsitz hatte, auch zuständig bleibt, wenn er während der Dauer des Prozesses an einen andern Ort sich begibt; ebenso kann die Betreibung gegen einen Schuldner da fortgesetzt werden, wo er zur Zeit der Anhebung derselben wirklich gewohnt hat.*) Auch wenn ein Niedergelassener, welcher an seinem Wohnorte betrieben wurde, nachher im Heimathkanton unter Vormundschaft gesetzt wird, so kann diese neu hinzugekommene Thatsache das einmal festgestellte Domicil nicht verändern.**)

In dem vielbesprochnen Rekursfalle Buttlar war man allgemein darüber einig, dass, wenn es sich darum handelt, den Wohnort des Beklagten im Augenblick der Anhebung des Prozesses zu konstatiren, nicht der Tag, auf welchen vor die kompetente Behörde vorgeladen wird, sondern der Tag, an welchem die Vorladung dem Beklagten bestellt wird, massgebend ist. Dagegen konnten sich die beiden gesetzgebenden Räthe nicht darüber einigen, ob die Thatsachen, welche der Vorladung des Baron v. Buttlar vor das Richteramt vorausgingen, hinreichten nicht bloss zur Erwerbung eines neuen Domicils im Kanton Neuenburg, sondern auch zum Verluste des bisherigen in Bern. Im Gegensatze zu dem Beschlusse des Bundesrathes, welcher die Frage bejahte, fanden die Mehrheiten beider Kommissionen, es könne nicht genügen, wenn Jemand den Behörden des alten und des neuen Wohnortes gegenüber die Absicht einer Domicilsverlegung ausspreche, sondern es müsse auch der faktische Wechsel des Wohnsitzes hinzutreten.***) Die ständeräthliche Kommission bemerkte dabei: »Der Art. 59 enthält den Grundsatz, dass Jedermann vor seinem natürlichen Richter belangt werden solle. Nun ist aber klar, dass, wenn man mit

*) Bundesbl. 1869 I. 982. III. 637. 1875 II. 587. Geschäftsbericht v. J. 1873 S. 367, 368. Vergl. Ullmer II. 168.

**) Ullmer I. 294—297.

***) Bundesbl. 1864 II. 242 ff., 516 ff., 658 ff., 825. Vergl. Code Napoléon Art. 103, mit welchem das neuenburgische Gesetz übereinstimmt: »Le changement de domicile s'opérera par le fait d'une habitation réelle dans un autre lieu, joint à l'intention d'y fixer son principal établissement.«

einer blossen Willenserklärung alle die umfassenden Rechte, welche das Domicil in einem andern Kanton mit sich bringt, erwerben kann, gerade oft der Fall eintreten wird, dass man seinem natürlichen Richter, d. h. demjenigen des wirklichen Wohnsitzes **sich entzieht.**« Obschon ein Beschluss der Bundesversammlung nicht zu Stande kam, hat der Bundesrath doch selbst in einer spätern Entscheidung die Anschauung der beiden Kommissionen adoptirt, indem er sich folgendermassen aussprach: »Zum Nachweis der Erwerbung eines neuen ordentlichen Wohnsitzes gehört die ernstliche und thatsächliche Besitznahme der neuen Wohnung und die Uebertragung des Sitzes der Geschäfte. So lange ein anderer fester Wohnsitz nicht nachgewiesen ist, wird der frühere Wohnsitz als fortdauernd angenommen.« *)

Es kann sich schliesslich noch fragen, ob das frühere Domicil aus dem Grunde als fortbestehend angesehen werden dürfe, weil zur Zeit der Klaganhebung der jetzige Aufenthalt des Beklagten dem Gerichte **unbekannt** war. Das Bundesgericht hat in zwei verschiedenen Fällen gefunden, dass der letztere Umstand zwar wohl eine öffentliche Vorladung rechtfertigte, dagegen, nachdem der Beklagte sich über ein festes Domicil in einem andern Kanton ausgewiesen, die Kompetenz des Gerichtes des frühern Wohnortes nicht mehr begründen konnte. Die Anwendbarkeit des Art. 59 ist nicht dadurch bedingt, dass dem Gläubiger das neue Domicil seines Schuldners, welcher seinen alten Wohnsitz verlassen hat, bekannt sei; eben so wenig kann sie abhängig gemacht werden von der, in kantonalen Gesetzen hin und wieder vorgeschriebenen öffentlichen Bekanntmachung der Domicilsänderung. **)

IV. Bedeutung und Folgen des forum domicilii.

Vor Allem aus ist klar, dass, wenn der Art. 59 vorschreibt, dass der solvente Schuldner vor dem Richter seines Wohnortes **gesucht** werden müsse, diese Bestimmung sich ebenso wohl auf die Betreibung, sei es für liquide oder illiquide Forderungen, als auf das Anbringen einer Civilklage im ordentlichen Prozesse bezieht. ***) Als einmal die Justizkommission des Kantons Schwyz

*) **Bundesbl.** 1869 III. 638.
) **Entscheidungen A. S. I. 150, 175.
***) **Ullmer** I. 252–253.

zwischen dem Gerichtsstande für den Fall eines Rechtsstreites und dem Orte, an welchem die Schuldbetreibung eingeleitet werden kann, unterscheiden wollte, so bemerkte darüber eine ständeräthliche Kommission: »Auf eine persönliche Forderung findet der Art. 59 in der Art Anwendung, dass nicht nur ein Streit über dieselbe vor den Richter des Wohnortes des Schuldners gehört, sondern dass auch die Schuldbetreibung nur bei den Behörden des Wohnortes eingeleitet und durchgeführt werden kann.« *)

Der Gerichtsstand des Wohnortes ist fernerhin durch den Art. 59 in so unbedingter Weise vorgeschrieben, dass es durchaus nicht darauf ankommen kann, an welchem Orte der Vertrag abgeschlossen oder auf andere Weise die Forderung entstanden ist, noch ob am Wohnorte des Schuldners oder anderswo die Erfüllung (Zahlung) geschehen muss. Wenn kantonale Prozessgesetze ein forum contractus oder solutionis kennen, so müssen solche Bestimmungen dem allgemeinen Princip des Art. 59 weichen, so oft es sich um Partheien handelt, welche verschiedenen Kantonen angehören. **)

Durch unzulässige Streitverkündung könnte der Art. 59 umgangen und der natürliche Gerichtsstand willkürlich verändert werden. Der Bundesrath hat daher in wiederholten Entscheidungen erkannt, es könne Niemand gezwungen werden, ausser seinem Kanton vor einem inkompetenten Richter als Litisdenunciat aufzutreten und von demselben zu irgend welchen Leistungen sich verurtheilen zu lassen. ***)

Eine Verletzung des Art. 59 wird hingegen darin nicht gefunden, wenn ein Beklagter, welcher von dem, einem andern Kanton angehörenden Kläger an seinem Wohnorte belangt wird, demselben vor dem nämlichen Gerichtsstande eine mit der Hauptklage connexe, d. h. aus dem nämlichen Rechtsverhältnisse hervorgehende Widerklage entgegensetzt; vielmehr wird angenommen, dass der Kläger hierauf zu antworten habe und sich nicht auf seinen natürlichen Gerichtsstand berufen könne. Der Bundesrath hat

*) Bundesbl. 1867 I. 622.

**) Ullmer I. 285, 323. II. 169. Bundesbl. 1870 II. 143—144. 1873 I. 419.

***) Ullmer I. 233—235. Bundesbl. 1865 II. 171. 1866 I. 457. 1867 I. 611—612. 1873 II. 34. 1875 I. 213.

seinen ersten daherigen Entscheid damit begründet, dass der Beklagte seinem ordentlichen Richter entzogen würde, wenn er gezwungen würde, beim Gerichtsstande seines Gläubigers die Frage entscheiden zu lassen, ob er demselben die ganze Summe oder nur einen Theil schulde.*) Selbst wenn die einmal anhängig gemachte Hauptklage im Laufe des Prozesses fallen gelassen wird, bleibt der Richter derselben fortwährend für die Widerklage zuständig, soferne nur die letztere vor Erledigung der erstern angebracht war.**) Die Zulässigkeit einer Widerklage erscheint indessen immerhin, die Einrede der Kompensation vorbehalten, dem allgemeinen Princip des Art. 59 gegenüber als eine Ausnahme und darf nicht weiter ausgedehnt werden als auf connexe Klagen. Eine dingliche Klage, welche sich auf eine, in einem andern Kanton gelegene Sache bezieht, kann niemals als Widerklage angebracht werden, weil zu deren Beurtheilung der Richter der Hauptklage nicht kompetent wäre.***) Ebensowenig kann einer grundversicherten Forderung gegenüber eine Currentforderung als Widerklage geltend gemacht werden, weil die beiden Klagen auf ganz verschiednem Rechtsgrunde beruhen; die rein persönliche Ansprache ist vielmehr an den Richter des Wohnortes des Wiederbeklagten zu weisen.†) Endlich kann einer Injurienklage gegenüber eine gewöhnliche Geldforderung schon aus dem Grunde nicht als Widerklage geltend gemacht werden, weil Niemand aus einer unrechtmässigen Handlung Rechtsvortheile für sich in Anspruch nehmen kann, wie es der Fall wäre, wenn der Injuriirte mit Bezug auf andere Rechtsstreitigkeiten seinem natürlichen Richter entzogen würde.††)

Wenn der Beklagte dem auswärtigen Kläger eine Ersatzforderung für den ihm durch muthwillige und trölerhafte Prozessbetreibung verursachten Schaden entgegensetzt, so ist die Beurtheilung einer solchen Widerklage am Wohnorte des Beklagten zulässig, weil nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen das für die Hauptsache kompetente Gericht auch für connexe Nebenfragen zuständig ist.

*) Bundesbl. 1858 I. 272. Vergl. Ullmer I. 291.

**) Ullmer II. 205—206. Bundesbl. 1866 I. 461—462. 1872 II. 501. Geschäftsbericht v. J. 1873 S. 375.

***) Bundesbl. 1865 III. 737—738. IV. 57.

†) Bundesbl. 1869 I. 985.

††) Ullmer II. 607.

Auch wenn der Kläger die Hauptfrage fallen lässt, der Beklagte aber Kosten und Entschädigung fordert, so hat hierüber dasjenige Gericht zu entscheiden, welches in der Hauptsache kompetent gewesen wäre.*)

V. Verzicht auf den Gerichtsstand des Wohnortes.

Das forum domicilii des Schuldners gehört nicht zu den unveräusserlichen Rechten, auf welche nicht Verzicht geleistet werden kann; vielmehr verbietet der Art. 59 keineswegs, für einzelne civilrechtliche Verhältnisse und Fälle, mit Bezug auf die Betreibung sowohl als auf den eigentlichen Prozess, sich einem andern als dem gewöhnlichen Gerichtsstande freiwillig zu unterwerfen. Die bundesrechtliche Garantie des Gerichtsstandes des wirklichen Wohnsitzes derogirt nicht dem Rechte und der Willkür desjenigen, der sich darauf berufen könnte; sie zwingt ihn nicht, davon Gebrauch zu machen, sondern ist nur demjenigen gegeben, der es nicht vorzieht, ausdrücklich oder durch concludente Handlungen darauf zu verzichten.**) Wenn also z. B. eine Eisenbahn- oder Versicherungsgesellschaft in den ihr ertheilten Conzessionen für ihren Geschäftsbetrieb in einem Kanton den Gerichtsstand desselben anerkannt hat, so kann sie nachher nicht verlangen, dass sie vor dem Richter ihres wirklichen Domicils gesucht werden müsse.***) Gleichbedeutend mit der ausdrücklichen Anerkennung eines Gerichtsstandes ist die Verzeigung eines Domicils an einem bestimmten Orte gegenüber gewissen Personen und für gewisse Rechtsverhältnisse; hingegen können dritte, hiebei nicht betheiligte Personen keinen Vortheil daraus ziehen, namentlich nicht etwa auf eine von dem Schuldner hinterlegte Caution Arrest legen.†) Eine Anerkennung des Gerichtsstandes ist ferner von den Bundesbehörden mit Recht auch darin gefunden worden, wenn Jemand in einem Kanton, wo er zwar Geschäfte betreibt, aber nicht seinen ordentlichen Wohnsitz hat, einen Spezialbevollmächtigten bestellt, um auf eine bestimmte Klage zu antworten.††) Hingegen hat der

*) Bundesbl. 1852 I., 412. 1868 III. 468—472.

**) Ullmer I. 301—303. II. 193. Bundesbl. 1872 I. 739—740.

***) Bundesbl. 1872 II. 491.

†) Bundesbl. 1870 II. 142.

††) Ullmer II. 161.

Bundesrath in wiederholten Rekursentscheidungen erkannt, es könne ein Verzicht auf den natürlichen Gerichtsstand nicht darin gefunden werden, wenn der Beklagte einwilligt, dass das Streitobjekt am Wohnorte des Ansprechers hinter Recht gelegt werde. *)

Von grosser praktischer Bedeutung ist die Frage, inwieferne ein an sich inkompetenter Gerichtsstand durch die freiwillige Einlassung des Beklagten für die Sache zuständig werden könne. Der Bundesrath hat wiederholt den Grundsatz ausgesprochen, dass, wenn zwei Partheien freiwillig die Kompetenzfrage einem kantonalen Gerichte zur Entscheidung vorlegen, sie an diesen Entscheid gebunden sind und jene Frage nicht weiter an die Bundesbehörden bringen können. **) Ebenso hat der Bundesrath in mehreren Rekursfällen sich dafür erklärt, dass in der Unterlassung einer Kompetenzeinrede und in der materiellen Einlassung auf die Hauptsache vor Gericht, sei es mit oder ohne Anhebung einer Widerklage, ein Verzicht auf den ordentlichen Gerichtsstand liege. ***) Dagegen hat sich das Bundesgericht schon in zwei Fällen dafür ausgesprochen, dass ein solcher Verzicht in der blossen stillschweigenden Hinnahme einleitender Betreibungsakte ohne Auswirkung eines Rechtsvorschlages u. s. w. nicht gefunden werden könne. †)

In einem schon 1852 vorgekommenen Spezialfalle, wo es sich um einen Vertrag handelte, in welchem für die Uebernahme und Bezahlung der Waaren ein bestimmter Ort bezeichnet war, fand der Bundesrath, es könne hierin eine Anerkennung eines ausnahmsweisen Gerichtsstandes am Erfüllungsorte für Streitigkeiten, welche aus dem Vertrage hervorgehen, nicht liegen, weil derartige Stipulationen im kaufmännischen Verkehr häufig vorkommen ohne irgend welche Absicht, auf das regelmässige Forum zu verzichten. ††) Anders wurde, freilich erst lange nachher, die ungleich wichtigere Frage entschieden, ob in der Domicilirung eines Wechsels eine Anerkennung des Gerichtsstandes des Zahlungsdomicils liege. Es musste diese Frage bekanntlich bei Anlass der sogenannten

*) Bundesbl. 1851 II. 330—331. 1852 I. 411—412.

**) Ullmer I. 295, 297, 298.

***) Ebenda I. 297—298. II. 234. Bundesbl. 1867 III. 20. 1868 II. 791.

†) Entscheidungen A. S. I. 226. 235.

††) Ullmer I. 263.

Reskriptionen (Eigenwechsel) erörtert werden, welche das Finanzdepartement des Kantons Wallis in sehr bedeutenden Beträgen an die Ordre der dortigen Bank ausgestellt und auf grössere Wechselplätze (Basel, Bern, Genf u. s. w.) domicilirt hatte, damit sie desto eher in Cirkulation gesetzt werden könnten. Der Beschluss des Bundesrathes, welcher sich für einen gewillkürten (provozirten) Gerichtsstand am Zahlungsorte aussprach, *) wurde weiter gezogen an die Bundesversammlung, von dieser jedoch bestätigt. Der Bericht der ständeräthlichen Kommission rechtfertigt diese Entscheidung folgendermassen: »So richtig es ist, dass die Verzichtleistung auf ein Recht, insbesondere auf den allgemeinen Gerichtsstand des Schuldners nicht präsumirt werden darf, sondern ein genügender Beweis dafür verlangt werden muss, ebenso sehr ist in unsrer bundesstaatsrechtlichen Praxis der Grundsatz als feststehend zu betrachten, dass dieselbe nicht bloss expressis verbis geschehen kann, sondern auch durch Handlungen, aus denen der Wille, sich einem andern Gerichtsstande als demjenigen des Wohnortes zu unterwerfen, auf unzweifelhafte Weise hervorleuchtet. In unserem Falle muss ohne weiteres zugegeben werden, dass der Vorstand des Walliser Finanzdepartements nicht ausdrücklich gesagt hat, er unterwerfe sich dem Gerichtsstande der von ihm bezeichneten Wechseldomicile in Bern und Basel; er hat vielmehr in den von ihm ausgestellten Eigenwechseln nur gesagt, dieselben seien in jenen Domicilen zu bezahlen. Allein es frägt sich, ob nicht nach allgemeinen wechselrechtlichen Begriffen und Gewohnheiten, sowie insbesondere nach der Gesetzgebung der zunächst in Betracht fallenden Kantone angenommen werden muss, dass, wer ein Wechseldomicil verzeigt, Willens ist, sich auch dem Gerichtsstand dieses Domicils zu unterwerfen. Hier muss nun vor Allem der universelle Charakter des Wechsels in's Auge gefasst werden, einer Anweisung, welche bestimmt ist, von Land zu Land zu wandern und ihre Runde durch die ganze Handelswelt zu machen. Wer eine solche Urkunde und insbesondere einen Eigenwechsel auf sich selbst ausstellt, ist censirt, sich damit auch den im Wechselverkehr allgemein angenommenen Regeln zu unterwerfen. Die wechselrechtliche Verantwortlichkeit des Indossanten z. B. müsste wohl

*) Bundesbl. 1871 III. 763—773, vergl. S. 535—539.

selbst in einem Kanton, welcher kein geschriebenes Wechselrecht hätte, als feststehend angenommen werden; an die Stelle des gesetzlichen würde hier das gewillkürte Recht treten. Es ist also nach unserer Ansicht die Wechselform, in welcher sich das Walliser Finanzdepartement verpflichtet hat, allerdings entscheidend und es lässt sich zu Gunsten des Rekurses durchaus nicht ein früheres Erkenntniss des Bundesrathes anführen, welches in der Festsetzung eines Erfüllungsortes für einen Kaufvertrag, bei dem es sich um eine Parthie gesägter Holzwaaren handelte, die Absicht der Partheien, im Falle von Streitigkeiten sich dem Gerichtsstande jenes Ortes zu unterwerfen, nicht enthalten fand.*) Frägt es sich daher, welche Bedeutung und Tragweite der Aussteller eines Eigenwechsels der von ihm beigefügten Verzeigung eines Domicils, in welchem der Wechsel zu bezahlen sei, unterlegen wollte, so kommt es offenbar wesentlich darauf an, welcher Sinn im Allgemeinen von der Handelswelt dieser Clausel beigelegt wird. Kann man nun auch allerdings nicht von einer ganz einstimmigen Anschauungsweise sprechen, so steht doch fest, dass die Gesetzgebung und die Jurisprudenz Deutschlands, Frankreichs und der Schweiz sch vorwiegend in dem Sinne aussprechen, dass die Domicilirung eines Wechsels die Unterwerfung unter den Gerichtsstand des erwählten Domicils bedeute. Für Deutschland verweisen wir auf Renaud's Lehrbuch des allgemeinen deutschen Wechselrechts, welches in § 81 sagt: »Der Kläger hat die Wahl, seine Wechselklage entweder bei dem Gerichte des Erfüllungsortes der eingeklagten Wechselschuld, oder da anzubringen, wo der Beklagte seinen allgemeinen Gerichtsstand hat;« sowie auf Oscar Wächter's Wechsellehre S. 179, wo es heisst: »Bei Klagen gegen den Acceptanten (oder den Aussteller) eines eignen Wechsels ist, wenn der Wechsel domicilirt wird, im Domicil zu klagen.« **) Für Frankreich citiren wir den Art. 420 des Code de procédure civile und dessen Anwendung in der Praxis der Gerichtshöfe; für die Schweiz die Wechsel-

*) Siehe oben.

**) Es werden hier ferner angeführt Ditscheiner deutsches und österreichisches Wechselrecht S. 455, und das preussische Einführungsgesetz zur deutschen Wechselordnung § 6.

gesetze von Bern*), Basel, Luzern und Aargau. Gegenüber einem Genfer Urtheile, welches sich zu Gunsten der Regierung von Wallis ausgesprochen hat, sind wir im Falle, ein Urtheil des Civilgerichtes von Basel anzuführen, in welchem die Frage, »inwiefern bei Erwählung eines Zahlungsdomicils ausserhalb des Wohnsitzes eines Schuldners eine Prorogation des Gerichtsstandes im Sinne der Partheien liegt,« folgendermassen beantwortet wird: »Es ist anzunehmen, dass ein Schuldner, der im Accept einen Ort ausserhalb seinem Wohnsitz zur Zahlung wählt, auch die Gesetzgebung im Auge habe, die am bezeichneten Orte gilt. Ja diess stimmt sogar recht eigentlich mit einem besonders häufigen Zwecke der Domicilirung zusammen, ein Papier umlauffähig — negociabel — zu machen, das es nicht wäre, wenn der Wohnort als Zahlungsort bezeichnet würde. Wenn also Basel als Zahlungsort bezeichnet wird, so ist auch die Basler Wechselordnung anwendbar und demnach die Bestimmung des § 98 derselben**) als Wille der Partheien aufzufassen.« Von besonderer Bedeutung für die Interpretation der Willensmeinung des Unterzeichners der Reskriptionen scheint uns nun aber der Art. 80 der Walliser Wechselordnung***), unter dessen Herrschaft gerade die Ausstellung erfolgte, zu sein, weil derselbe, in voller Uebereinstimmung mit dem schweizerischen Wechselkonkordate, für domicilirte Eigenwechsel einen elektiven Gerichtsstand am Wohnorte des Schuldners und am Orte des Wechseldomicils aufstellt. Es wird zwar freilich eingewendet, das Walliser Gesetz sage nur: wenn der Wechselschuldner ein anderes Domicil gewählt habe, könne er auch dort belangt werden; mit der blossen Anweisung eines Zahlungsortes sei aber noch kein Domicil gewählt. Dagegen ist aber zu erwiedern, dass nach allgemeinem, wenn auch vielleicht ungenauem Sprachgebrauche man

*) Art. 96: »Hat der Schuldner ein von seinem Wohnorte verschiedenes Wechseldomicil erwählt, so steht es in der Wahl des Wechselgläubigers, an welchem von diesen beiden Orten er seinen Anspruch geltend machen will.«

**) »Das in den §§ 96 und 97 festgesetzte schnelle Wechselrecht kann auch gegen solche Wechselverpflichtete in Anwendung gebracht werden, welche den Kanton nicht bewohnen, aber für irgend eine wechselrechtliche Verbindlichkeit Domicil in demselben erwählt haben.«

***) »Les actions résultant d'une lettre de change ou d'un billet à ordre sont portées devant le tribunal de première instance du domicile du défendeur ou du domicile élu par ce dernier.«

unter dem Domicil eines Wechsels nichts anderes versteht als den Ort, wo derselbe gezahlt werden soll; es hat daher gewiss auch die Walliser Wechselordnung, indem sie von einem erwählten Domicil spricht, von nichts anderem als von der Domicilirung eines Wechsels, wie sie allgemein üblich ist, reden wollen..... Wir glauben somit nachgewiesen zu haben, dass aus der Bedeutung und Tragweite, welche das allgemeine Wechselrecht, der Sprachgebrauch der Handelswelt und insbesondere auch die Gesetze des Kantons Wallis der Verzeigung eines Wechseldomicils, zumal in Eigenwechseln, beilegen, mit vollem Rechte geschlossen werden darf, dass der Aussteller der sogenannten Reskriptionen und die Walliser Kantonalbank, welche dieselben entgegennahm und in Umlauf setzte, keine andere Willensmeinung hatten, als sich dem Gerichtsstande des Ortes, auf welchen jeder einzelne Wechsel domicilirt war, für die Realisirung desselben zu unterwerfen.« *)

VI. Von den Arrestlegungen insbesondere.

Der zweite Theil des Art. 59 verbietet die Arrestlegungen auf Vermögensstücke eines sesshaften und solventen Schuldners, welche sich in einem andern Kanton als demjenigen seines Wohnsitzes befinden. Der Art. 59 hat nicht den Zweck, Rechtsvorkehren zu untersagen, die der natürliche und kompetente Richter eines Debitors in Schuldsachen verfassungsmässig verfügt, sondern es spricht dieser Artikel ausdrücklich nur von solchen Arresten, die ausser dem Kanton, in dem der Schuldner wohnt, auf dessen Vermögen gelegt werden. Wenn somit eine Arrestverfügung von dem natürlichen Richter des Schuldners ausgegangen ist, so ist die Berufung auf den Art. 59 nicht statthaft; vielmehr hat sich der Schuldner an die, in den Gesetzen seines Kantons vorgeschriebenen Rechtsmittel zu halten. **)

Unter der Arrestlegung wird die von einer Behörde angeordnete Beschlagnahme verstanden. Findet eine Retention beweglicher Sachen durch blosse Privatpersonen statt, so ist es Sache des Eigenthümers, auf dem gewöhnlichen Civilrechtswege sein Eigenthum da zu reklamiren, wo es liegt; zu einer Intervention

*) Bundesbl. 1872 I. 353—364; vergl. S. 737—744.
**) Ullmer I. 309—310; vergl. Entscheidungen A. S. I. 138.

des Bundes hingegen ist in diesem Falle keine Veranlassung.*) Dagegen kann auch ein bloss vorläufiger Arrest, welcher von einer Behörde ausgegangen, vor dem Bundesgerichte angefochten werden.**)

Die Arrestlegung ist bloss untersagt, »für Forderungen«, d. h. in rein persönlichen Schuldverhältnissen. Steht dagegen dem Gläubiger bereits in Folge eines Gesetzes oder Vertrages ein Pfand- oder Retentionsrecht zu an beweglichem Eigenthum des Schuldners, welches sich ausserhalb des Wohnsitzkantons des letztern befindet, so kann der amtliche Schutz eines solchen schon bestehenden Rechtes nicht als bundeswidrige Arrestlegung, durch welche erst weitere Rechte oder Vortheile erreicht werden wollen, ausgelegt werden. Derartige gesetzliche Retentions rechte bestehen in manchen Kantonen für die Forderung des Gastwirths an den Effekten des Reisenden, zu Gunsten des Vermiethers oder Verpächters an den von dem Miether oder Pächter eingebrachten Mobilien, zu Gunsten des Verkäufers an dem verkauften Objekte, zu Gunsten des Beschädigten an der noch auf seinem Grund und Boden befindlichen Sache, womit der Schaden zugefügt wurde, an Erbschaften für die Steuerforderung des Fiskus, endlich an Gegenständen, welche zur Verarbeitung, zur Besorgung oder zum Transport übergeben werden, für den Arbeitslohn und für jede darauf gemachte Verwendung oder dafür bestrittene Auslage.***) Auch das neue Bundesgesetz betreffend den Transport auf Eisenbahnen (vom 20. März 1875) räumt den Bahnverwaltungen für alle ihre Forderungen aus dem Frachtverhältnisse, insbesondere auch für die zum Zwecke der Ausführung des Transportes geleisteten Vorschüsse ein Retentions- und Pfandrecht am betreffenden Frachtgute ein.†) Entsteht im einzelnen Falle Streit darüber, ob eines der erwähnten Retentions- oder Pfandrechte wirklich bestehe und nicht etwa erloschen sei, so hat hierüber der Richter des Ortes, wo die in Anspruch genommene Sache liegt, und nicht derjenige des Wohnortes des Beklagten zu entscheiden.††)

*) Ebenda S. 328, 330. II. 240. Bundesbl. 1866 I. 451.

**) Entscheidungen A. S. I. 230.

***) Ullmer I. 323—324, 325—327. II. 239. Bundesbl. 1862 II. 262. 1867 I. 607. 1868 II. 465. 1869 I. 978. 1870 II. 149. 1872 I. 762—772.

†) Amtl. Samml. N. F. I. 703.

††) Entscheidugen A. S. I. 249.

Endlich sind Arrestlegungen auch zulässig für Geldbussen und damit zusammenhängende Kostenforderungen, welche durch rechtskräftiges Strafurtheil dem Angehörigen eines andern Kantons auferlegt werden. Die Behörden des Kantons, in welchem das Strafurtheil in kompetenter Weise erlassen wurde, müssen auch befugt sein, dasselbe auf ihrem Gebiete zu vollziehen, selbst durch das Mittel des Arrestes. Denn wenn die Strafe, statt in einer Geldbusse, in Gefängniss bestehen würde, so könnte ihnen die Befugniss, den Verurtheilten selbst beim Betreten des Kantonsgebietes festzunehmen, auch nicht bestritten werden.*)

§ 12. Verbot von Ausnahmsgerichten; Abschaffung der geistlichen Gerichtsbarkeit.

An der revidirenden Tagsatzung vom Jahr 1848 wurde bei Anlass des in Minderheit gebliebenen Antrages der Gesandtschaft von Solothurn, welcher eine Centralisation der Strafgesetzgebung und Strafrechtspflege bezweckte, mit 12 Stimmen der Grundsatz angenommen, dass die Aufstellung von Spezialgerichten zur Beurtheilung politischer Vergehen untersagt sei. Offenbar hatte man dabei wesentlich das Ausnahmsgericht im Auge, welches 1844 in Wallis zur Bestrafung der liberalen Parthei eingesetzt war, sowie dasjenige, welches 1841 in Tessin den Advokaten Nessi zum Tode verurtheilt hatte; man wollte die Wiederholung solcher Vorgänge, die der Schweiz eben nicht zur Ehre gereicht hatten, verhüten. Der angenommene Grundsatz erhielt dann unter der Hand der Redaktoren folgende etwas allgemeinere Fassung, welche von der Tagsatzung mit Einmuth genehmigt**) und als Art. 53 in die Bundesverfassung aufgenommen wurde: »Niemand darf seinem verfassungsmässigen Gerichtsstand entzogen, und es dürfen daher keine Ausnahmsgerichte eingeführt werden.«

Dieser Artikel ist in der revidirten Bundesverfassung im Wesentlichen unverändert geblieben; es ist ihm aber ein wichtiger Zusatz beigefügt worden. In seiner Botschaft vom 17. Juni 1870 hatte der Bundesrath denselben in folgender Fassung vorgeschlagen: »Auch kann Niemand verhalten werden, sich in Eheangelegenheiten einer geistlichen Gerichtsbarkeit zu unterziehen.« Es wurde diese

*) Ullmer I. 320. Bundesbl. 1862 II. 237. 1869 I. 977.

**) Abschied S. 145, 271.

Bestimmung als eine natürliche Konsequenz der fakultativen Civilehe bezeichnet, welche man damals im Auge hatte, und in jener Fassung ging der Zusatz in den Entwurf von 1872 über, welcher vom Volke verworfen wurde. Bei der Wiederaufnahme der Revision im Jahr 1873, als die konfessionellen Fragen überhaupt mehr in Fluss gekommen waren, ging der Bundesrath weiter und schlug vor, die Bestimmung aufzunehmen, dass die geistliche Gerichtsbarkeit abgeschafft sei. »Diese Abschaffung,« sagte die begleitende Botschaft, »ist eine Folge der Unterscheidung zwischen dem bürgerlichen und dem religiösen Gebiete; allein es wird damit den Rechten jeder Religionsgenossenschaft . . ., nach ihrem Ermessen die Fragen betreffend Dogmen, geistliche Disciplin u. s. w. zu regeln, nicht zu nahe getreten.« Mit letzterer Bemerkung des Bundesrathes stimmt auch die Stellung, welche der neuen Vorschrift schliesslich in der Bundesverfassung angewiesen wurde, überein: während nämlich der Nationalrath dieselbe unter die konfessionellen Artikel aufnehmen wollte, wurde sie auf Begehren des Ständerathes in einen Artikel verwiesen, der lediglich vom verfassungsmässigen Gerichtsstande handelt. Es lautet nunmehr Art. 58 der Bundesverfassung folgendermassen:

»*Niemand darf seinem verfassungsmässigen Richter*) entzogen, und es dürfen daher keine Ausnahmsgerichte eingeführt werden.*

»*Die geistliche Gerichtsbarkeit ist abgeschafft.*«

Was den ersten Satz dieses Artikels betrifft, so liegt bei dessen allgemeiner Fassung auf der Hand, dass er sich keineswegs bloss auf politische Vergehen bezieht. Dagegen ist eben so klar, dass er zunächst nicht, wie der Art. 59, die gerichtlichen Kompetenzen zwischen verschiedenen Kantonen regeln will, sondern vielmehr das innere Rechtsleben der einzelnen Kantone im Auge hat.**) In den kantonalen Verfassungen sind gewöhnlich die Kompetenzen der aufgestellten richterlichen Behörden genau umschrieben und damit ist für jeden Bewohner des Kantons der Gerichtsstand bezeichnet,

*) »Richter« statt »Gerichtsstand« ist bloss eine Redaktionsänderung, welche den Zweck hatte, den deutschen Text mit dem französischen in Einklang zu bringen, wo es heisst: »juge naturel«. Indessen herrscht immerhin zwischen den Worten »verfassungsmässig« und »natürlich« keine volle Uebereinstimmung.

**) Urtheile des Bundesgerichts, Entscheidungen A. S. I. 131, 134.

welchem er in Civil- und Strafsachen unterworfen ist. Einzelne Verfassungen, z. B. diejenigen von Zürich und Genf, überlassen es hingegen der Gesetzgebung, die Organisation und die Kompetenzen der Gerichte zu bestimmen; in diesem Falle ist eben der durch das Gesetz bezeichnete auch der »verfassungsmässige« Gerichtsstand. Der Art. 59 verlangt nichts anderes, als dass in jedem Kanton ein fester Gerichtsorganismus bestehe und dass von den vorhandenen Gerichten dasjenige, welches im einzelnen Falle zu handeln habe, nicht willkürlich, sondern nach einer objektiven allgemeinen Regel bestimmt werde.*) Diese Regel besteht auch für diejenigen Gerichte, welche für eine ganze Klasse von Fällen zum voraus gegeben und geordnet sind, z. B. Militärgerichte oder Handelsgerichte; diese sind ebenso verfassungsmässig und ebenso gesetzlich wie alle andern Gerichte. Den Charakter von »Ausnahmsgerichten« tragen bloss solche Tribunale an sich, welche mit vorübergehender Bestimmung für einzelne konkrete Fälle und mit Umgehung der Verfassung und der allgemeinen Gesetze des Landes bestellt werden. Ein schlagendes Beispiel dieser Art war das von der Regierung von Freiburg, in Folge Ermächtigung des Grossen Rathes, zur Beurtheilung der Theilnehmer am Aufstande vom 22. April 1853 eingesetzte Kriegsgericht, dessen Urtheile der Bundesrath von Amtswegen kassirte. Die Schuldigen hatten nicht als Militärs im aktiven Dienste gehandelt, für welche allein Kriegsgerichte nach der freiburgischen Verfassung zulässig sind; daher fand der Bundesrath mit Recht, dass dieselben dem in Art. 71 dieser Verfassung aufgestellten ordentlichen Schwurgerichte nicht entzogen werden durften. Die Bundesversammlung, an welche dieser Beschluss des Bundesrathes rekurrirt wurde, hat ihn vollkommen begründet gefunden.**) Seither hat der Bundesrath auch in ruhigen Zeiten den Art. 58 auf das Verhältniss zwischen bürgerlicher und militärischer Gerichtsbarkeit angewendet. Er ging dabei von der Ansicht aus, dass beim schweizerischen Milizsystem die erstere als die Regel erscheine, die letztere daher nur in den Fällen Platz greifen dürfe, für welche sie durch die Gesetzgebung ausdrücklich vorgeschrieben sei. Wenn daher in einem Kanton Vergehen, welche zwar von Militärpersonen,

*) Rüttimann II. 162.
**) Ullmer I. 303—305.

aber zu einer Zeit, wo sie sich nicht im aktiven Dienst befanden, begangen wurden, durch die Militärbehörde disziplinarisch bestraft werden, so hat der Bundesrath ein solches Verfahren immer als den verfassungsmässigen Gerichtsstand verletzend und daher dem Art. 58 zuwiderlaufend aufgehoben.*) Wenn in dem Rekursfalle Robadey aus dem Kanton Freiburg, welcher an die Bundesversammlung gezogen wurde, die beiden Räthe sich nicht einigen konnten, so beruhte hier die Verschiedenheit der Ansichten nur darauf, dass, während der Nationalrath unbedingt dem Bundesrathe beipflichtete, der Ständerath dagegen fand, es sei die Versetzung eines Offiziers in Disponibilität (à la suite) nicht als eine Strafe, sondern als eine administrative Massregel aufzufassen, zu welcher nach dem freiburgischen Militärgesetze die Regierung im Interesse des Dienstes berechtigt sei.**) Das Bundesgericht hat hingegen im Rekursfalle Matzig es zulässig gefunden, dass ein Offizier, welcher sich nicht mehr in aktivem Dienste befand, wegen beleidigender Auslassungen in seiner Korrespondenz mit dem Kriegskommissär vom St. Gallischen Militärdepartement mit Arrest bestraft wurde, gestützt auf das dortige, vom Bundesrathe genehmigte Militärgesetz, nach welchem als Disziplinarfehler »ausser allen Handlungen und Unterlassungen, welche das Bundesgesetz über die Militärrechtspflege als solche bezeichnet, zu bestrafen ist ungebührliches Betragen vom Dienstpflichtigen gegen Militärbeamte und Vorgesetzte in Dienstsachen, auch wenn die Einen oder Andern oder Beide in bürgerlicher Kleidung sind.«***) Für das Bundesgericht war bei seinem Entscheide wesentlich massgebend die von Seite des Bundesrathes erfolgte Genehmigung des St. Gallischen Militärgesetzes: es frägt sich aber, ob letzterer nicht eine Bestimmung hätte versagt werden sollen, welche die bundesgesetzlich anerkannte Strafkompetenz der Militärbehörden **ausdehnt**, während doch schon Art. 102 der eidgenössischen Militärorganisation von 1850 vorschrieb, dass das Bundesgesetz über die Militärrechtspflege auch in den Kantonen Anwendung zu finden habe.

Gehen wir nun über zum zweiten Satze des Art. 58, welcher mit dem ersten Satze nur in einem ganz äussern Zusammenhange

*) Ullmer II. 212.
**) Bundesbl. 1859 II. 178 ff., 439 ff.
***) Entscheidungen A. S. I. 126.

steht, so entstand hier zuerst die Frage, ob die geistliche Gerichtsbarkeit, welche früher namentlich für Ehesachen in einer Anzahl von katholischen und paritätischen Kantonen bestand, vom 29. Mai 1874, dem Tage der Annahmserklärung der revidirten Bundesverfassung an, als abgeschafft zu betrachten sei oder ob dieselbe erst mit dem Erlasse eines Bundesgesetzes oder, wenn ein solches nicht zu Stande kommen sollte, durch entsprechende Gesetze der Kantone ausser Wirksamkeit treten müsse. Der Bundesrath hat sich schon im Juli 1874 entschieden in ersterem Sinne ausgesprochen, weil es nicht angehe, »dass eine durch die Bundesverfassung verbotene Gerichtsbarkeit provisorisch noch weiter fungire.*) Auch das Bundesgericht hat unter'm 28. Januar 1875 ein Urtheil des bischöflichen Consistoriums in St. Gallen, welches noch am 7. November 1874 erlassen wurde und eine temporäre Ehescheidung aussprach, aufgehoben. Dieser Entscheid wurde folgendermassen motivirt: »Der Art. 2 der Uebergangsbestimmungen zu der neuen Bundesverfassung verordnet, dass diejenigen Bestimmungen ... der kantonalen Verfassungen und Gesetze, welche mit der neuen Verfassung im Widerspruch stehen, mit Annahme derselben, beziehungsweise mit Erlassung der darin in Aussicht genommenen Bundesgesetze ausser Kraft treten. Hienach unterliegt keinem Zweifel, dass, soweit nicht in den Artikeln der Bundesverfassung selbst dem Bunde bloss das Recht zugestanden ist, über gewisse Materien Bundesgesetze zu erlassen, oder die Inkrafttretung einzelner Artikel nicht durch die Uebergangsbestimmungen (Art. 3 und 4) hinausgeschoben ist, dieselben mit Annahme der Bundesverfassung .... in Kraft getreten sind und insbesondere deren Inkrafttreten überall nicht von der Erlassung kantonaler Gesetze abhängig ist. Nun hebt der Art. 58 Absatz 2 der Bundesverfassung die geistliche Gerichtsbarkeit unmittelbar und bestimmt auf und legt nicht bloss dem Bunde das Recht oder die Pflicht bei, die Aufhebung derselben auf dem Wege der Gesetzgebung auszusprechen. Und da auch den Kantonen zur Einführung einer andern Gerichtsorganisation nicht .... eine Frist eingeräumt worden ist, so hat die geistliche Gerichtsbarkeit mit dem 29. Mai 1874 ihr Ende erreicht und liegt seit diesem Zeitpunkte den zuständigen

*) Bundesbl. 1875 II. 596.

Kantonsbehörden wohl die Pflicht ob, die geistlichen Gerichte, wo solche bestehen, durch bürgerliche zu ersetzen, nicht aber steht denselben das Recht zu, die geistliche Gerichtsbarkeit bis zur Aenderung der kantonalen Gesetzgebung provisorisch fortbestehen zu lassen und auf diese Weise die Inkrafttretung des Art. 58 aufzuschieben. Die Inkonvenienzen, die dadurch entstehen mögen, dass in den betreffenden Kantonen während einiger Zeit die Behörden, welche an Stelle der geistlichen Gerichte zu treten haben, nicht bezeichnet sind und desshalb eine etwelche Justizverzögerung eintritt, können nicht in Betracht kommen gegenüber den Nachtheilen der verfassungswidrigen Fortdauer der geistlichen Gerichtsbarkeit. Es ist nicht ausser Acht zu lassen, dass der Art. 58 der Bundesverfassung in engster Beziehung zu den Art. 49 und 54 derselben steht, durch welche das Recht zur Ehe, als eines bürgerlichen Vertrages, unter den Schutz des Bundes gestellt und von jeder Beschränkung durch kirchliche Vorschriften befreit worden ist, jener Artikel daher nicht bloss die Organisation der geistlichen Gerichtsbarkeit, sondern auch das geistliche materielle Eherecht, an welches die geistlichen Gerichte gebunden sind, beseitigt.« *)

Schwieriger war die Frage zu entscheiden, ob die sog. Ehegaume im Kanton Appenzell A. Rh., welche nach der dortigen Verfassung aus dem Pfarrer des Ortes und den beiden Hauptleuten bestand und über Ehestreitigkeiten in erster Instanz zu urtheilen hatte, ein geistliches Gericht sei, welchem sich ein Bürger nach Art. 58 nicht mehr zu unterwerfen brauche. Das Bundesgericht bejahte dieselbe, gestützt auf folgendes Motiv: »Wenn die angeführte Vorschrift in ihrem Zusammenhange mit den Art. 49, 53 und 54 der neuen Bundesverfassung in's Auge gefasst wird, welche die vollständige Unabhängigkeit des bürgerlichen vom religiösen und kirchlichen Gebiete, namentlich in Ehesachen, gewahrt wissen wollen, so kann es nicht mehr als zulässig erscheinen, dass der Staat, der nur den bürgerlichen Charakter der Ehe kennen und das religiöse Moment desselben jedem Einzelnen anheimstellen soll, in den Behörden, welche beim Abschluss oder bei der Trennung der Ehe zu funktioniren haben, einer bestimmten Kirche als solcher eine offizielle, ausschliessliche oder auch nur theilweise Vertretung

*) Entscheidungen A. S. I. 131.

einräume und alle Bürger, welches auch ihre Glaubensansicht oder ihr Glaubensbekenntniss sein möge, zur Unterwerfung unter dieselben verpflichte.« *)

In einem spätern Falle sah sich das Bundesgericht freilich zu etwelcher Einschränkung seiner frühern Entscheidungen veranlasst, in dem Sinne, dass, soweit die Partheien das Urtheil eines geistlichen Gerichts freiwillig anerkannt hätten, solches für ein gewisses Uebergangsstadium, d. h. bis zum Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über den Civilstand und die Ehe, welches in Art. 43 den Gerichtsstand in Ehescheidungssachen definitiv regelt, geduldet werden müsse, und ein solch Urtheil später nicht mehr angefochten werden könne. Das Bundesgericht stützte sich bei seinem daherigen Entscheide vom 2. Juni 1876 auf folgende Motive: »Es kommt in Frage .... ob nicht Rekurrent das geistliche Gericht durch Einlassung vor demselben selbst anerkannt habe und desshalb letzteres nicht als prorogirter Gerichtsstand anzusehen sei.

Die Thatsache, dass Rekurrent sich vor dem Consistorialgerichte eingelassen, darf als feststehend betrachtet werden. Dessenungeachtet kann das Bundesgericht aus rechtlichen Gründen diese Einrede nicht gutheissen, weil die Wahl eines prorogirten Gerichtsstandes ein Verfügungsrecht der Partheien voraussetzt, dieses aber da nicht vorhanden ist, wo aus Gründen des öffentlichen Rechts ein bestimmter Gerichtsstand von der Bundesverfassung abgeschafft worden ist. Es unterliegt sonach keinem Zweifel, dass das Urtheil des Consistorialgerichts nicht zu Recht bestehen konnte, und frägt sich nur noch, ob Rekurrent nicht dadurch, dass er es versäumte, seine Rechte (gemäss Art. 59 der Organisation der Bundesrechtspflege) innert 60 Tagen beim Bundesgericht geltend zu machen, sein Recht verwirkt habe.

Soweit lediglich solche Verfassungsbestimmungen in Betracht kommen, welche als subjektive Rechte der Bürger konstruirt werden können, beziehungsweise soweit nur die Verletzung eines individuellen Verfassungsrechtes der Bürger in Frage steht, kann keinem begründetem Zweifel unterliegen, dass das Beschwerderecht nach Ablauf von 60 Tagen dahinfällt. Denn es ist klar, dass die Bürger auf die Ausübung solcher individueller Rechte auch verzichten können, und es im Interesse eines geordneten Rechtszustandes liegt,

*) Ebenda S. 134.

Beschwerden über Verletzung derselben an bestimmte Fristen zu knüpfen.

Anders verhält es sich aber bezüglich derjenigen Verfassungsbestimmungen, welche im Interesse der staatlichen Ordnung erlassen sind, und daher einen absolut verbindlichen Charakter haben. Verletzungen solcher Verfassungsbestimmungen leiden nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen an absoluter Nichtigkeit und erwachsen daher niemals in Rechtskraft.

Nun darf aber bezüglich der Handhabung der erwähnten Verfassungsbestimmung ein Moment nicht ausser Acht gelassen werden, welches geeignet ist, eine weniger strenge Durchführung derselben, wenigstens für einen gewissen Zeitraum, zu rechtfertigen. Da nämlich weder die Uebergangsbestimmungen zur Bundesverfassung eine Vorschrift über die Vollziehung des bezeichneten Artikels enthalten, ... so ist in mehreren Kantonen, in welchen bisher die geistliche Gerichtsbarkeit bestand, während einiger Zeit übersehen worden, die geistlichen Gerichte durch bürgerliche zu ersetzen und haben daher erstere, wie aus Fact. E. hervorgeht,*) mit Genehmigung der kantonalen Behörden und in gutem Glauben, dazu berechtigt und verpflichtet zu sein, ihre Funktionen auch nach Inkrafttreten der Bundesverfassung fortgesetzt. Im Hinblick nun auf dies Verhältniss und die grossen Nachtheile und schweren Verwicklungen, welche daraus entstehen könnten, wenn die während der Zeit solchen Uebergangs von den geistlichen Gerichten erlassenen, von den kantonalen Behörden anerkannten, und im beidseitigen Einverständnisse der geschiedenen Ehegatten vollzogenen Urtheile nachträglich noch angefochten werden könnten (indem es z. B. leicht möglich ist, dass die geschiedenen Personen seither neue Ehen eingegangen haben), scheint es wohl gerechtfertigt, ... die während jener Uebergangsperiode von den geistlichen Gerichten erlassenen Urtheile, gegen welche nicht nur keine Beschwerde beim Bundesgericht erhoben worden ist, sondern welche durch thatsächliche Vollziehung ihre allgemeine Anerkennung gefunden haben, unbeanstandet zu lassen.... Selbstverständlich müsste aber jeden-

*) In dem Kanton Appenzell A. Rh. waren von dem evangelischen Matrimonialgerichte vom Mai 1874 bis Februar 1875 im Ganzen 36, und im Kanton St. Gallen von dem evangelischen Kirchenrathe vom Mai bis Dezember 1874 9 gänzliche Scheidungen ausgesprochen worden.

falls, soweit nicht die Anweisung der bürgerlichen Gerichte durch kantonale Verordnungen schon früher stattgefunden hat, als Endpunkt der Uebergangsperiode der 1. Januar 1876 betrachtet werden, an welchem Tage das Gesetz über Civilstand und Ehe, das auch den Gerichtsstand für Ehescheidungsklagen regelt, in Kraft getreten ist.« *)

§ 13. Verbot der Todes- und Leibesstrafen, der Verbannung und des Schuldverhaftes.

Die Bundesverfassung von 1848 hatte sich darauf beschränkt, in Art. 54 den Grundsatz aufzustellen: »Wegen politischer Vergehen darf kein Todesurtheil ausgefällt werden.« Es war dieser erste Eingriff in das Gebiet des Strafrechtes, welches sonst den Kantonen vollständig überlassen blieb, eine Folge theils des peinlichen Eindruckes, den politische Todesurtheile, wie das in Tessin an dem Advokaten Nessi vollzogene und das in Luzern gegen Dr. Robert Steiger ausgefällte, in der ganzen Schweiz hervorgebracht hatten, theils des Vorganges der benachbarten französischen Republik, welche 1848 den nämlichen Grundsatz ausgesprochen hatte, um damit der Welt zu zeigen, dass sie keineswegs beabsichtige, das Schreckenssystem der Neunzigerjahre zu erneuern. Es blieben auch in der That die wohlthätigen Früchte des Art. 54 nicht aus; die wiederholten Aufstände, welche im Anfang der Fünfziger Jahre im Kanton Freiburg ausbrachen, gaben Veranlassung, sich auf denselben zu berufen und dadurch politische Todesurtheile zu verhindern.

Bei der Revisionsberathung von 1871 beschloss zuerst die nationalräthliche Kommission auf den Antrag des Herrn Stämpfli, es solle die Todesstrafe im Allgemeinen durch die Bundesverfassung abgeschafft werden.**) Der Nationalrath stimmte diesem Antrage bei, mit dem Zusatze jedoch, dass die Bestimmungen des Militärstrafgesetzes vorbehalten bleiben sollen; zugleich beschloss er auf den Antrag des Herrn Eytel, auch die körperlichen Strafen in der Bundesverfassung zu untersagen.***) Letztere Frage war,

*) Entscheid des Bundesgerichts i. S. Demeter Bühler, vom 2. Juni 1876.

**) Prot. S. 147.

***) Prot. S. 347.

wie wir in der geschichtlichen Einleitung gesehen, bereits bei der misslungenen Revision von 1865/66 zur Sprache gekommen. Der Ständerath stimmte nach einigem Widerstreben den Beschlüssen des Nationalrathes bei und aus dem Entwurfe von 1872 ist mit einer geringen Modifikation folgender Art. 65 der gegenwärtigen Bundesverfassung hervorgegangen:

»*Die Todesstrafe ist abgeschafft.*

»*Die Bestimmungen des Militärstrafgesetzes bleiben jedoch in Kriegszeiten vorbehalten.*

»*Körperliche Strafen sind untersagt.*«

Es kann natürlich nicht in unserer Aufgabe liegen, zu untersuchen, ob diese neuen Bestimmungen nothwendig und zweckmässig waren, oder ob man es nicht der fortschreitenden öffentlichen Meinung hätte überlassen können, in den Kantonen, denen man im Uebrigen die Strafgesetzgebung doch überlassen musste, allmälig immer mehr die neuern humanern Strafarten an die Stelle der von Alters her überlieferten zu setzen, wie es in den letzten Jahrzehnten bereits in weitem Masse geschehen war. Für uns genügt es zu konstatiren, dass seit Annahme der neuen Bundesverfassung dem Grundsatze nach weder Todes- noch Leibesstrafen mehr in der Schweiz zulässig sind. Bei den erstern ist jedoch eine Ausnahme gemacht worden für Militärs und andere Personen, die den Bestimmungen des Militärstrafgesetzes unterworfen sind, »in Kriegszeiten«; dieser Ausdruck ist wohl in dem weitern Sinne zu verstehen, dass er sich auch auf den Fall bezieht, wo die Schweiz zwar nicht selbst im Kriege mit einem andern Staate sich befindet, aber bei einem Kriege zwischen auswärtigen Mächten ihre Neutralität zu wahren hat. Was die »körperlichen Strafen« betrifft, so ist darunter natürlich nicht bloss die Prügelstrafe zu verstehen, welche in dem berühmt gewordenen Falle Ryniker von der öffentlichen Meinung verurtheilt worden ist, sondern ebenso auch die Strafen des Staupbesens, des Prangers, der Brandmarkung, welche in frühern Zeiten häufig vorkamen, in den meisten Kantonen jedoch schon lange vor Einführung der neuen Bundesverfassung beseitigt waren.

Gleich den Leibesstrafen war auch die Verweisungs- oder Verbannungsstrafe schon bei den ersten Revisionsverhandlungen von 1865/66 zur Sprache gekommen. Die Kantone hatten sich zwar

bereits durch ein Konkordat von 1812 (bestätigt 1818) verpflichtet, »keine der gemeinen Sicherheit gefährliche Schweizer zu verbannen«; aber bei geringern Vergehen kamen Verweisungen aus dem Kantonsgebiete häufig vor, durch welche dann eben die Schuldigen einfach andern Kantonen zugewiesen wurden. Da nach der Bundesverfassung von 1848 die Wegweisung eines Niedergelassenen durch gerichtliches Strafurtheil nur dann stattfinden durfte, wenn nach den Gesetzen des betreffenden Kantons die nämliche Strafe auch den Kantonsbürger treffen musste, so ging hieraus der Uebelstand hervor, dass einzelne Kantone, welche früher die Landesverweisung von Kantonsbürgern als korrektionelle Strafe gar nicht gekannt hatten, dieselbe nun einführten, um desto eher die Niedergelassenen wegweisen zu dürfen. Lebhafte Klagen wurden besonders gegen den Kanton Bern geführt, dessen Gerichte sehr oft auch Kantonsbürger wegen zuchtpolizeilicher Vergehen ausser den Kanton verwiesen; den Nachbarkantonen blieb dann nichts anders übrig, als entweder solche Leute, die man in ihrer Heimath nicht dulden wollte, bei sich aufzunehmen oder, falls sich für die Verweigerung der Niederlassung ein genügender Grund fand, dieselben über die Gränze zurückzuschieben, in welch' letzterm Falle sie zuweilen wieder fortgewiesen wurden. Um diesen Uebelständen zu begegnen, schlug die ständeräthliche Revisionskommission vom Jahr 1865 vor, folgende neue Bestimmung, welche dem frühern Art. 55 (jetzt Art. 62) angehängt werden sollte, in die Bundesverfassung aufzunehmen: »Es ist Sache der Bundesgesetzgebung, zu bestimmen, unter welchen Bedingungen die Kantonsverweisung gegenüber von Bürgern des eignen Kantons und von schweizerischen Niedergelassenen verfügt werden darf.« *) Weiter ging nun bei der nachfolgenden Revision von 1871/72 die nationalräthliche Kommission, indem sie vorschlug, dem ersten Satze des Art. 43 (nunmehr Art. 44) der Bundesverfassung nachfolgende Fassung zu geben: »Kein Kanton darf einen Kantonsbürger aus seinem Gebiete verbannen (verweisen) oder ihn des Bürgerrechtes verlustig erklären,« **) Der Nationalrath stimmte dieser Fassung bei und da auch der Ständerath, welcher zuerst sagen wollte: »Kein Kanton darf einen Schweizerbürger aus seinem Gebiete

*) Bundesbl. 1865 III. 647—648.

**) Prot. S. 132.

verbannen«, auf dieser Fassung nicht beharrte,*) so ist der genannte Satz in jener ersten Redaktion in den Entwurf von 1872 und aus diesem in die revidirte Bundesverfassung von 1874 übergegangen.

Das Bundesgericht, welchem nunmehr die Handhabung des Art. 44 obliegt, hatte bereits unter'm 26. Februar 1875 in einem staatsrechtlichen Konflikte zwischen den Kantonen Neuenburg und Bern die wichtige Frage zu entscheiden, ob nach dem Sinn und Geiste jener Verfassungsbestimmung es als zulässig erscheine, dass ein Kanton einen seiner Bürger zwar nicht aus seinem ganzen Gebiete, aber doch aus einem Theile desselben verweise, was in vielen Fällen den Verwiesenen mit Rücksicht auf seinen Beruf oder auf andere Verhältnisse nöthigen wird, sich in einen andern Kanton zu begeben. Das Bundesgericht verneinte jene Frage, gestützt auf folgende Erwägung: »Obschon die Fassung des Artikels auf den ersten Anblick nur eine Verbannung, welche sich auf das ganze Gebiet des Kantons erstreckt, zu untersagen und sich nicht auf die Fälle blosser Bezirksverweisungen zu beziehen scheint, so steht doch eine solche Auslegung sowohl mit dem Geiste als selbst mit dem Wortlaute desselben im Widerspruche, denn a) dieselbe würde mit logischer Nothwendigkeit dazu führen, dass die Verweisung aus sämmtlichen Distrikten mit Ausnahme eines einzigen, und sämmtlichen Gemeinden, eine einzige ausgenommen, zugelassen werden müsste — ein Resultat, welches augenscheinlich unverträglich wäre mit den Bestimmungen des Art. 45 der Bundesverfassung, welcher das Recht jedes Schweizers, sich innerhalb des schweizerischen Gebietes an jedem Orte niederzulassen, ausspricht; b) die unter solchen Bedingungen ausgesprochene Strafe der Verweisung würde offenbar in den meisten Fällen — in flagrantem Widerspruche mit dem Art. 44 der Bundesverfassung — einer Verweisung aus dem Kanton gleichkommen. Es genügt, in dieser Hinsicht zu erwähnen, dass diese Folge bei einer Verweisung aus einem Bezirk oder einer Gemeinde, welche eine Enclave eines andern Kantons bilden, eintreten würde; c) die von der bernischen Regierung vertretene Auslegung des Art. 44 würde auch eine anstössige Ungleichheit zwischen den Schweizerbürgern herbeiführen, indem nach derselben die Strafe der Verbannung gegen Kantons-

*) Prot. des Nationalrathes S. 217, 547, 578.

bürger für blosse Uebertretungen verhängt werden könnte, während sie gegen Schweizerbürger nur in den in Art. 45 aufgeführten schweren Fällen zur Anwendung gebracht werden dürfte.*) d) Endlich ist die Behauptung nicht richtig, dass der Wortlaut des Art. 44 zu der Auslegung der bernischen Regierung zwinge. Der Ausdruck »aus seinem Gebiete verbannen« ist allgemein und bezieht sich offenbar auf das ganze Kantonsgebiet, ohne verschiedene Theile desselben auszunehmen. Daraus folgt, dass das in Art. 44 enthaltene Verbot der Kantonsverweisung auch auf die Bezirke bezogen werden muss.«**) Auf dieses Urtheil des Bundesgerichtes hat sich denn auch der Bundesrath in seinem Beschlusse vom 31. Mai berufen, durch welchen er die Regierung von Bern einlud, die Ausweisung der jurassischen Geistlichen aus den Amtsbezirken des Jura zurückzunehmen. — Eine zweite, eben so wichtige Frage, welche das Bundesgericht unter'm 5. November entschieden hat, war die, ob in Folge des Art. 44, zusammengehalten mit Art. 60 der Bundesverfassung, nun auch Schweizerbürger anderer Kantone nicht aus einem Kanton verbannt werden dürfen. Das Bundesgericht beantwortete dieselbe in folgender Weise:

»Nach Art. 44 darf kein Kanton einen Kantonsbürger aus seinem Gebiete verbannen. Die Verbannung ist somit als Kriminalstrafe gegen Kantonsbürger nicht zulässig und sind allfällig abweichende Bestimmungen der kantonalen Verfassungsgesetzgebungen mit Inkrafttreten der Bundesverfassung obsolet geworden.

»Nun verpflichtet aber der Art. 60 der Bundesverfassung die Kantone ferner, alle Schweizerbürger in der Gesetzgebung sowohl als im gerichtlichen Verfahren den Bürgern des eignen Kantons gleichzustellen. Diese Vorschrift, welche schon in Art. 48 der frühern Bundesverfassung enthalten war, findet, wie die Bundesbehörden konstant erklärt haben, auch auf die Bestimmungen des Strafrechts Anwendung, so dass jede Strafe, welche gegen einen

*) Der »Zeitschrift des bernischen Juristenvereins«, welche das Urtheil scharf kritisirt hat, sei hier bemerkt, dass Verweisung und Entzug (nicht Verweigerung) der Niederlassung allerdings zwei verschiedene Dinge sind, dass aber in Fällen, wo der Entzug der Niederlassung, als das geringere Uebel unzulässig ist, die Verbannung, als das grössere Uebel, in welchem das kleinere mitenthalten ist, noch um so unzulässiger sein muss.

**) Entscheidungen A. S. I. 79.

Kantonsbürger gesetzlich unzulässig ist, auch gegen einen Schweizerbürger nicht verhängt werden kann.

»Hieraus folgt, dass, da nach dem oben Gesagten die kantonalen Strafgesetze die Verbannung gegen einen Kantonsbürger nicht als Strafe enthalten dürfen, dieselbe auch gegen Schweizerbürger nicht statthaft sei.

»Wenn man übrigens auch mit Rücksicht darauf, dass der Art. 44 der Bundesverfassung nur von Kantonsbürgern spricht und ein Antrag, statt Kantonsbürger zu sagen »Schweizerbürger«, in der Bundesversammlung ausdrücklich abgelehnt worden ist, gegen eine solche Ausdehnung des Art. 60 Bedenken tragen sollte, so erscheint die Beschwerde doch, gestützt auf Art. 45 der Bundesverfassung, begründet, indem die Verbannung eines Schweizerbürgers aus einem andern als seinem Heimathkanton jedenfalls nur in denjenigen Fällen als zulässig erachtet werden könnte, in welchen demselben ausnahmsweise auch die Niederlassung verweigert oder entzogen werden darf.« *)

Wir behandeln in diesem Abschnitte endlich noch die Abschaffung des Schuldverhaftes; denn wenn letzterer auch eher als ein Zwangsmittel denn als eine Strafe gegen den Schuldner erscheint, so ist die Aufhebung dieses veralteten Institutes doch den nämlichen humanen Gesinnungen entsprungen, welche ein charakteristisches Merkmal unserer Zeit bilden und die Beseitigung der Todes- und Leibesstrafen herbeigeführt haben. In der Revisionsberathung von 1871/72 beschloss der Nationalrath auf den Antrag des Herrn Eytel, in den frühern Art. 50, nunmehrigen Art. 59, den Zusatz aufzunehmen: »Der Schuldverhaft ist abgeschafft.« Der Ständerath stimmte bei **) und es ist dieser Zusatz aus dem Entwurfe von 1872 unverändert in die revidirte Bundesverfassung von 1874 übergegangen.

Sofort nach dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung hatte der Bundesrath, beziehungsweise dessen Justizdepartement mehrfache Veranlassung, über die Tragweite des neuen Absatzes 3 von Art. 59 sich auszusprechen. Vorerst erklärte das Departement schon am 9. Juni 1874, dass früher erlassene Urtheile, durch welche

*) Entscheidungen A. S. I. 264. Zeitschr. II. 106. Vergl. Ullmer I. 214, II. 348 ff.

**) Prot. des Nationalr. 267, 555.

der Schuldverhaft gegen Jemanden erkannt war, nicht mehr vollzogen werden dürfen, weil nach Art. 2 der Uebergangsbestimmungen die kantonalen Vorschriften, welche mit der neuen Bundesverfassung im Widerspruche stehen, mit der Annahme der letztern ausser Kraft getreten seien. Sodann beantwortete der Bundesrath unter'm 22. Juli die Frage, ob Jemand, der zu Geldbusse und Prozesskosten in Folge einer Strafuntersuchung verurtheilt wurde, im Falle der Nichtzahlung in Haft gesetzt werden könne, folgendermassen: »Man kann im Hinblick auf den Art. 59 der Bundesverfassung zugeben, dass es den Kantonen erlaubt sei, in ihren Gesetzgebungen die Umwandlung einer Geldbusse in Gefängniss vorzusehen, wie diess auch im Art. 8 des Bundesstrafrechtes der Fall ist; diess rechtfertigt sich dadurch, dass die Geldbusse wie die Gefangenschaft als Strafe sich darstellt, und weil die Gerechtigkeit verlangt, dass die eine oder andere dieser alternativ neben einander ausgesprochenen Strafarten vollzogen werde. Dagegen kann der Schuldverhaft, nachdem er durch Art. 59 der Bundesverfassung ganz allgemein als aufgehoben erklärt worden ist, von dem Zeitpunkte an, da die Bundesverfassung in Kraft getreten ist, auch nicht mehr zu Gunsten eines kantonalen Fiskus angewendet werden, sobald es sich bloss um Bezahlung einer Forderung des Staates (für Kosten in Strafsachen) handelt, an deren Stelle der Schuldverhaft treten soll.« Mit Kreisschreiben vom gleichen Tage theilte der Bundesrath diese Interpretation, die er dem Verbote des Schuldverhaftes gegeben, sämmtlichen Kantonen mit und ersuchte sie, ihre administrative und gerichtliche Praxis damit in Uebereinstimmung zu bringen. In Folge einer weitern Beschwerde aus dem Kanton Freiburg sah sich die dortige Regierung veranlasst, beim Bundesrathe eine Modifikation seines Kreisschreibens vom 22. Juli in dem Sinne zu befürworten, dass die Kosten einer Strafuntersuchung gleich zu behandeln seien wie eine Busse, zu der ein Angeklagter hätte verurtheilt werden können. Allein der Bundesrath trat hierauf nicht ein, sondern verwies die Regierung von Freiburg einfach auf den Weg des Rekurses an die Bundesversammlung, welcher von ihr nicht betreten wurde.*) Dagegen erklärte sich die Mehrheit der ständeräthlichen Kommission, welche den Geschäfts-

*) Bundesbl. 1875 II. 600—603.

bericht des Bundesrathes zu prüfen hatte, mit dessen Anschauung einverstanden und nur eine Minderheit äusserte abweichende Ansichten, ohne jedoch einen bestimmten Antrag zu stellen.*)

Das Bundesgericht, welchem seit Neujahr 1875 die Handhabung des Art. 59 in seinem ganzen Umfange obliegt, bestätigte nicht bloss den Grundsatz, dass ein Verhaft wegen Nichtbezahlung von Gerichtskosten nicht zulässig sei,**) sondern es erkannte zugleich, dass eine Umwandlung von Geldbusse in Gefängniss nur insofern statthaft sei, als sie durch ein Gesetz vorgesehen werde. Da nun letzteres mit Bezug auf blosse Uebertretungen (im Gegensatze zu Verbrechen und Vergehen) im Kanton Freiburg nicht der Fall ist, so wurde einem dortigen Rekurrenten, welcher sich über einen wegen Ordnungsbussen gegen ihn angeordneten Verhaft beschwerte, entsprochen.***) Dagegen hat das Bundesgericht den Rekurs eines Berners abgewiesen, welcher sich darüber beschwerte, dass er wegen böswilliger Nichterfüllung der Unterstützungspflicht gegenüber seinen Kindern durch den Polizeirichter zu 20 Tagen Gefangenschaft verurtheilt worden sei. In dieser Strafe wurde ein durch Art. 59 untersagter Schuldverhaft nicht gefunden, weil dieselbe vorgesehen ist durch das bernische Armenpolizeigesetz, welches die Nichterfüllung der, durch Vertrag oder richterlichen Entscheid festgesetzten Alimentationspflicht als strafbare Widerhandlung gegen das Gesetz erklärt und dem Polizeirichter mit Gefängniss oder Arbeitshaus zu ahnden gestattet.†)

§ 14. Freier Verkehr.

Wenn schon unter der frühern Bundesverfassung gesagt werden konnte, dass der Grundsatz des freien Verkehrs im Innern der Schweiz nicht bloss als eine polizeiliche Erscheinung im Interesse der allgemeinen Wohlfahrt, sondern auch als ein garantirtes Recht der Schweizerbürger erscheine, so ist dieses offenbar bei dem wesentlich modifizirten Wortlaute der gegenwärtigen Bundesverfassung noch weit mehr der Fall. Es ist daher der logischen Ordnung

*) Bundesbl. 1875 III. 83—84.

**) Entscheidungen A. S. I. 253, 256.

***) Ebenda S. 251.

†) Ebenda S. 259.

entsprechend, dass wir die Handels- und Gewerbsfreiheit im gegenwärtigen und nicht erst im folgenden Kapitel behandeln.

Sehr interessant ist es, in der Geschichte unsers Bundesrechtes die allmälige Entwicklung des grossen Princips des freien Handels und Wandels zu verfolgen. Bereits in den alten eidgenössischen Bünden hatten, wie in der geschichtlichen Einleitung erwähnt wurde, die verbündeten Orte sich gegenseitig freien Kauf zugesichert. Die Vermittlungsakte sagte darüber in Art. 5: «La libre circulation des denrées, bestiaux et marchandises est garantie.« Nicht so allgemein gehalten, sondern mehr verklausulirt war Art. 11 des Bundesvertrages von 1815, welcher folgendermassen lautete: »Für Lebensmittel, Landeserzeugnisse und Kaufmannswaaren ist der freie Kauf und für diese Gegenstände, sowie auch für Vieh die ungehinderte Aus- und Durchfuhr von einem Kanton zum andern gesichert, mit Vorbehalt der erforderlichen Polizeiverfügungen gegen Wucher und schädlichen Vorkauf. Die Polizeiverfügungen sollen für die eignen Kantonsbürger und die Einwohner anderer Kantone gleich bestimmt werden.« Wir haben indessen in der geschichtlichen Einleitung gesehen, dass ein Tagsatzungsbeschluss von 1831 dem Art. 11 die ausdehnende Interpretation gab: es solle freier Verkehr von Kanton zu Kanton mit Lebensmitteln, Landes- und Industrieerzeugnissen, wie auch Kaufmannswaaren im vollsten Sinne des Wortes stattfinden und demnach auch die Einfuhr solcher Gegenstände, sowie von Vieh auf keine Weise gehemmt werden. Dieser Beschluss hinderte freilich nicht, dass an den Gränzen vieler Kantone Ohmgelder von schweizerischen Weinen und andere Konsumgebühren bezogen wurden. Dem Art. 29 der Bundesverfassung von 1848 wurden die Entwürfe von 1832 und 1833 zu Grunde gelegt; namentlich ist der Eingang beinahe wörtlich dem letztern entnommen, während bei den einzelnen Vorbehalten Manches geändert, hinzugefügt oder weggelassen wurde. Der Art. 29 lautete folgendermassen:

»Für Lebensmittel, Vieh und Kaufmannswaaren, Landes- und Gewerbserzeugnisse jeder Art sind freier Kauf und Verkauf, freie Ein-, Aus- und Durchfuhr von einem Kanton in den andern gewährleistet. Vorbehalten sind: a) In Beziehung auf Kauf und Verkauf das Salz- und Pulverregal. b) Polizeiliche Verfügungen der Kantone über die Ausübung von Handel und Gewerbe und

über die Benutzung der Strassen. c) Verfügungen gegen schädlichen Vorkauf. d) Vorübergehende sanitätspolizeiliche Massregeln bei Seuchen. Die in litt. b und c bezeichneten Verfügungen müssen die Kantonsbürger und die Schweizerbürger anderer Kantone gleich behandeln. Sie sind dem Bundesrathe zur Prüfung vorzulegen und dürfen nicht vollzogen werden, ehe sie die Genehmigung desselben erhalten haben. e) Die von der Tagsatzung bewilligten oder anerkannten Gebühren, welche der Bund nicht aufgehoben hat. f) Die Konsumgebühren von Wein und andern geistigen Getränken, nach Vorschrift des Art. 32.«

Waren auch diese Bestimmungen immer noch etwas enge gehalten, so war doch wenigstens die Auslegung, welche die Bundesbehörden in dem Zeitraume von 1848 bis 1874 dem Art. 29 gaben, eine möglichst ausgedehnte. Zum Beweise hiefür wollen wir nur einige wenige Entscheidungen anführen. Gestützt auf polizeiliche Verordnungen, denen die Bäcker im Kanton Luzern unterworfen waren, wurde einem daselbst wohnenden Solothurner der Handel mit Brod, welches er über die Gränze herüberbrachte, untersagt. Der Bundesrath, bei welchem Beschwerde erhoben wurde, hob dieses Verbot auf, weil die polizeilichen Verordnungen, welche der Art. 29 den Kantonen gestatte, wirklich einen polizeilichen Charakter tragen müssen und nicht auf blosse Verminderung der Konkurrenz hinzielen dürfen und weil eine Niederlage von fremdem Brod sich in Bezug auf Qualität, Preis und Gewicht ebenso gut polizeilich kontroliren lasse als eine inländische Bäckerei.*) Aus den gleichen Gründen wurde die Regierung von Obwalden veranlasst, die dortige Verordnung über die Ausübung des Metzgerberufes, nach welcher die Einfuhr von Fleisch aus einem andern Kanton verboten war, dahin zu modifiziren, dass Fleisch aus andern Kantonen unter polizeilicher Aufsicht auch in Obwalden eingeführt werden dürfe.**) Als die Regierung von Waadt im Jahr 1854 ein angeblich gegen den Vorkauf gerichtetes Dekret erliess, welches die Ausfuhr von Getreide, Mehl und Hülsefrüchten nach andern Kantonen nur unter gewissen, sehr lästigen Bedingungen gestattete, so verweigerte der Bundesrath die Genehmigung dieses Dekretes, weil dadurch der freie Verkehr von einem Kanton

*) Ullmer I. 50.
**) Ebenda II. 57.

zum andern beeinträchtigt werde.*) In einem andern Falle erkannte der Bundesrath, dass Verordnungen gegen den Vorkauf von Lebensbedürfnissen für Menschen und Vieh sich nur auf Markttage und Marktplätze beziehen dürfen, nicht aber auf den Einzelverkauf auf dem Lande ausser den Markttagen.**)

Die wichtigste Interpretation, welche unter der Herrschaft der Bundesverfassung von 1848 das in Art. 29 aufgestellte Princip des »freien Kaufes und Verkaufes« erhielt, bezog sich auf die Frage, ob es den Kantonen gestattet sei, Patenttaxen von schweizerischen Handelsreisenden zu beziehen. Der Bundesrath, welcher die gegen diese Taxen eingegangnen Beschwerden zu begutachten hatte, war der Ansicht, dass der Art. 29 keine andere Bedeutung habe, als dass den Kantonen nicht mehr gestattet sei, die Ein- und Ausfuhr von Waaren mit besondern Gebühren zu belegen oder Sperren gegen einander anzuordnen. Die Patenttaxen seien allerdings in einzelnen Kantonen so hoch, dass sie mehr einen fiskalischen als polizeilichen Charakter haben; aber wenn man grundsätzlich anerkenne, dass die Kantone befugt seien, das Aufnehmen von Bestellungen an die Lösung eines Patentes zu knüpfen, so gebe es keinen rechtlichen Anhaltspunkt dafür, dass der Betrag der Taxe einer besondern Sanktion zu unterwerfen wäre. Diese Anschauungsweise des Bundesrathes fand indessen bei den gesetzgebenden Räthen wenig Anklang. Die Mehrheit der nationalräthlichen Kommission stellte sich wesentlich auf den Standpunkt, dass die Gewerbsthätigkeit der Handelsreisenden unter den Gesichtspunkt des interkantonalen Verkehrs falle, weil die Waaren, die sie verkaufen, in dem einen, die Käufer aber in dem andern Kanton sich befinden. Ganz anders verhalte es sich mit den Hausirern, welche ihr Waarenlager mit sich führen und bei denen daher von einem interkantonalen Verkehre keine Rede sein könne. In Folge von litt. b des Art. 29 seien die schweizerischen Handelsreisenden bloss polizeilichen Verfügungen der Kantone unterworfen; dagegen widerspreche jede fiskalische Beschränkung, jede Besteurung derselben den Bestimmungen der Bundesverfassung über Handelsfreiheit. Auf den Antrag dieser Kommission kam unter'm 29. Juli 1859 folgender Bundesbeschluss zu Stande:

*) Ullmer I. 53.
**) Ebenda S. 54.

»Die Kantone werden angewiesen, von schweizerischen Handelsreisenden keine Patenttaxen oder anderweitige Gebühren mehr zu beziehen, insoferne diese Handelsreisenden nur Bestellungen, sei es mit oder ohne Vorweisung von Mustern, aufnehmen und keine Waaren mit sich führen.« *)

Dieser Entscheid erklärte somit bloss die Handelsreisenden für abgabenfrei, liess dagegen in Bezug auf die Hausirer der kantonalen Gesetzgebung völlig freie Hand; eine Unterscheidung, die nicht ganz stichhaltig war, weil die einen wie die andern Gewerbtreibenden, sei es nun, dass sie mit Waaren oder bloss mit Mustern versehen im Lande herumreisen, den Verkehr zwischen den Kantonen vermitteln und weil die Patenttaxen von Hausirern so gut wie diejenigen von Handelsreisenden einen vorherrschend fiskalischen Charakter annehmen können. Da nun aber einmal der Bundesbeschluss jene Unterscheidung gemacht, so musste sie auch nach seinem Wortlaute durchgeführt werden. Die Regierung von Thurgau stellte in einem Rekursfalle die Behauptung auf, das Aufnehmen von kleinern Bestellungen von Haus zu Haus mit oder ohne Vorweisung von Mustern, im Gegensatze zur Aufnahme von Waarenbestellungen bei Kauf- und Gewerbsleuten, falle unter den Begriff des Hausirhandels und dürfe daher von den Kantonen ganz verboten werden. Der Bundesrath aber und die Bundesversammlung entschieden übereinstimmend im entgegengesetzten Sinne, weil der Bundesbeschluss vom 29. Juli 1859 offenbar den Hausirhandel, dessen Regulirung der kantonalen Hoheit überlassen bleibt, auf das ganz bestimmte Merkmal des Mitsichführens von Waaren beschränken wollte. Wenn aber Personen, welche von Haus zu Haus, jedoch ohne Waaren mitzuführen, Bestellungen aufnehmen, zu den Handelsreisenden gehören, auf welche sich der genannte Bundesbeschluss bezieht, so folgt von selbst, dass ihnen nicht bloss keine Taxen auferlegt werden dürfen, sondern dass ihnen noch viel weniger ihr Gewerbe gänzlich untersagt werden darf. **)

Wir müssen hiebei jedoch noch einer Schranke erwähnen, welche die Bundesversammlung bei Anlass von zwei Rekursen, die

*) Bundesbl. 1859 II. 105—113. 411—432. Amtl. Sammlung VI. 304—305.

**) Bundesbl. 1861 I. 47—54. Amtl. Samml. VII. 7.

ihr im Sommer 1861 vorgelegt wurden, der Anwendung des in Art. 29 niedergelegten Princips des freien Kaufes und Verkaufes gesetzt hatte.

Es bestehen in Obwalden und in Graubünden, wie noch in manchen andern Kantonen, Statuten von Korporationsgemeinden, welche den Genossen und Ansässen verbieten, das ihnen aus den Gemeindswaldungen zugetheilte Holz zu veräussern, oder wenigstens eine solche Veräusserung, namentlich ausser die Gemeinde, nur unter gewissen Beschränkungen gestatten. Der Bundesrath ging von der Ansicht aus, dass die Souveränetät der Kantone in Forstsachen bloss auf die Art und Weise der Bewirthschaftung der Wälder und auf die Holzschläge sich beziehen könne, dagegen das einmal geschlagene und abgeführte Holz als ein Landeserzeugniss und Handelsobjekt zu betrachten sei, dessen freien Verkauf und Ausfuhr in andere Kantone der Art. 29 gewährleiste. Demnach hob der Bundesrath die fraglichen, den Verkehr beschränkenden Waldordnungen als mit der Bundesverfassung unvereinbar auf, wogegen von Seite der betheiligten Gemeinden und Kantonsregierungen der Rekurs an die Bundesversammlung ergriffen wurde. Letztere fasste nun die Frage von dem Gesichtspunkte aus auf, dass die Gemeinden, Korporationen und Privaten nicht verpflichtet seien, ihr Eigenthum gegen ihren Willen dem allgemeinen Verkehre zu übergeben, und dass die Ausübung von Handel und Gewerbe nur insoweit nicht gehindert werden dürfe, als der Eigenthümer der Waare dieselbe dem Verkehre unterstelle. Die Verordnungen der Waldgenossenschaften charakterisiren sich — wie der Bericht der ständeräthlichen Kommission sich ausdrückt — als Ausfluss der den Eigenthümern zustehenden Dispositionsbefugnisse, und ihr Grundgedanke besteht darin, den verfügbaren Nutzertrag, so weit immer möglich, den Antheilhabern und bis auf einen gewissen Grad den Niedergelassenen zuzuwenden. Die Bundesversammlung erklärte daher die vom Bundesrathe aufgehobenen Waldordnungen für zulässig, mit einziger Ausnahme einer Bestimmung derjenigen von Giswyl, nach welcher die Ausfuhr von verarbeitetem Holz ausser die Gemeinde einer besondern Besteuerung unterliegen sollte.*)

*) Bundesbl. 1861 II. 77—88, 339—361. Amtl. Samml. VII. 47—48, 75—76.

Schon in der Revisionsperiode von 1865/66, noch bestimmter aber in derjenigen von 1871/72, war vom Bundesrath auch die Revision der Bundesvorschriften über freien Handel und Verkehr angeregt worden. Derselbe wies darauf hin, dass Art. 29 der Bundesverfassung von 1848 nur den Handel von Kanton zu Kanton gewährleiste, und in Bezug auf die Freiheit der Gewerbsausübung in Art. 41 Ziff. 4 solche lediglich den Niedergelassenen zusichere, Beschränkungen, die sich nicht mehr rechtfertigen liessen. In seiner Botschaft vom 17. Juni 1870 betreffend Revision der Bundesverfassung betonte derselbe, wie durch die Beseitigung der Verkehrsschranken im Innern und die Verlegung der Zölle auf die Gränzen die Schweiz zu einem einheitlichen Arbeitsgebiet sich gestaltet habe, in welchem auch dem Arbeiter selbst die freieste persönliche Bewegung in der Arbeitsaufnahme gestattet sein müsse. Die Botschaft hob ferner hervor, wie auch andere Ungleichheiten, bei denen es auf Begünstigung der Kantonseinwohner gegenüber andern Schweizerbürgern abgesehen sei, in den Kantonen noch vielfach beständen. Diesen Ungleichheiten und theilweisen Abnormitäten könne nur begegnet werden durch die Aufstellung des Grundsatzes, dass die Freiheit des Handels und Verkehrs, worunter der Verkehr mit unbeweglichem wie mit beweglichem Gute verstanden sei, sowie das Recht freier Berufs- und Gewerbsausübung jedem Schweizerbürger im ganzen Umfang der Eidgenossenschaft gewährleistet werde. Wenn irgend ein Recht als Grundrecht bezeichnet und mit dem vollen Schutz des Bundes versehen werden dürfe, so sei diess gewiss der Fall für das Recht der freien Arbeit und des freien Verkehrs.

Den Bedenken, welche der Ausführung dieses Grundsatzes wegen der Frage der Besteuerung entgegentreten wollten, begegnete der Bundesrath damit, dass er, wenn auch festhaltend an dem Grundsatz, es dürfe dem Schweizerbürger sein natürlichstes Recht nicht verkümmert werden, bloss desswegen, weil der Kantonsfiskus einige Schwierigkeiten habe, die Gewerbetreibenden alle zur Besteuerung herbeizuziehen, in den Entwurf eine ausdrückliche Bestimmung aufnahm, dahingehend, dass den Kantonen das Besteuerungsrecht des Gewerbbetriebs vorbehalten bleibe.

Die bundesräthliche Botschaft zog hier noch ein anderes Verhältniss in den Kreis der Berathung über freien Gewerbsbetrieb,

die sogenannten wissenschaftlichen Berufsarten, deren Ausübung bis zur Stunde meistens auf jene Kantone beschränkt war, in denen der Betreffende einer persönlichen Prüfung sich unterzogen hatte. Diess war besonders beim ärztlichen Berufe, auch zum Nachtheile derjenigen, die ärztliche Hülfe suchen mussten, als lästig empfunden worden.

Jene Beschränkung enthielt in gewissem Sinne eine Verkümmerung der freien Niederlassung, so dass schon im Jahr 1867 ein Konkordat für sog. Freizügigkeit der Aerzte angestrebt und in beschränkterem Grade auch verwirklicht wurde.

Bei dem vermehrten Schutze, welche man der Freiheit des Verkehrs zu Theil werden lassen wollte, lag es nahe, diesen nun auch auf die wissenschaftlichen Berufsarten auszudehnen. Ber Bundesrath bemerkte darüber in seiner Botschaft:

»Bei unbefangener Betrachtung der Verhältnisse kann man sich gewiss der Ueberzeugung nicht erwehren, dass die Entwicklung auch auf diesen Gebieten nach der Freiheit hindrängt, und es glaubt der Bundesrath, das Recht freier Berufsausübung im ganzen Umfang der Eidgenossenschaft (unter Vorbehalt eines Ausweises der Befähigung, welcher dann für die ganze Schweiz massgebend wäre) auch für diese Berufsarten in Aussicht nehmen zu sollen.«*)

Die Bundesversammlung theilte diese Anschauungen in allen Richtungen, und wurden in den Revisionsentwurf vom 5. März 1872 (Art. 29 und 30) folgende Bestimmungen aufgenommen, welche nunmehr gleichlautend in die neue Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 übergegangen sind und also lauten:

Art. 31. Die Freiheit des Handels und der Gewerbe ist im ganzen Umfang der Eidgenossenschaft gewährleistet.

Vorbehalten sind:

a. Das Salz- und Pulverregal, die eidgenössischen Zölle, die Eingangsgebühren von Wein und geistigen Getränken, sowie andere, vom Bunde ausdrücklich anerkannte Verbrauchsteuern, nach Massgabe des Art. 32.

b. Sanitätspolizeiliche Massregeln gegen Epidemien und Viehseuchen.

c. Verfügungen über Ausübung von Handel und Gewerben, über Besteuerung des Gewerbebetriebs und über die Benutzung der Strassen.

*) Bundesbl. 1870 II. 671 ff.

Diese Verfügungen dürfen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst nicht beeinträchtigen.

Art. 33. Den Kantonen bleibt es anheimgestellt, die Ausübung der wissenschaftlichen Berufsarten von einem Ausweise der Befähigung abhängig zu machen.

*Auf dem Wege der Bundesgesetzgebung ist dafür zu sorgen, dass derartige Ausweise für die ganze Eidgenossenschaft gültig erworben werden können.**)

Am Schlusse dieses Abschnittes, welcher vom freien Verkehre handelt, haben wir neben dem Art. 31 noch eine andere Bestimmung der Bundesverfassung zu berücksichtigen, nämlich den Art. 62. Zu den vielen Beschränkungen, denen in frühern Jahrhunderten der Verkehr unterworfen war, gehörten insbesondere auch die Zugrechte (Näherrechte), in Folge deren, wenn ein Eigenthümer sein Grundstück veräussern wollte, Verwandte, Nachbarn, Genossen der Gemeinde oder der Landschaft dasselbe um den, mit einem Dritten verabredeten Kaufpreis an sich ziehen konnten. In den schweizerischen Gebirgsländern stand den Landleuten ein gesetzliches Zugrecht selbst in dem Falle zu, wenn eine Liegenschaft durch Heirath oder Erbschaft an einen Auswärtigen fiel; der zu bezahlende Kaufpreis wurde alsdann durch amtliche Schatzung ermittelt. Noch drückender war das sogenannte Abzugsrecht, eine Abgabe bald von 5, bald von 10 Procent, welche, soweit nicht bestehende Verträge oder der Grundsatz des Gegenrechtes dieselbe ausschlossen, von allem, sei es in Folge von Erbschaften oder Heirathen, sei es in Folge von Auswanderung aus dem Lande gehenden Vermögen erhoben zu werden pflegte.**) Schon die Vermittlungsakte enthielt nun in Art. 5 die Bestimmung: »*Les anciens droits de traite intérieure et de traite foraine sont abolis*«; in der deutschen Uebersetzung: »Die ehemaligen Zugs- und Abzugsrechte sind abgeschafft.«

*) Die Uebergangsbestimmungen zur neuen Bundesverfassung enthalten in Art. 5 zur provisorischen Regelung folgende weitere Bestimmung:

»Personen, welche den wissenschaftlichen Berufsarten angehören, und welche bis zum Erlasse der im Art. 33 vorgesehenen Bundesgesetzgebung von einem Kantone oder von einer, mehrere Kantone repräsentirenden Konkordatsbehörde den Ausweis der Befähigung erlangt haben, sind befugt, ihren Beruf in der ganzen Eidgenossenschaft auszuüben.«

**) Blumer Staats- und Rechtsgesch. der schweiz. Demokratien II. 1. 287. 2. 121—131.

Der Bundesvertrag von 1815 beschränkte sich darauf, in Art. 11 zu sagen: »Die Abzugsrechte von Kanton zu Kanton sind abgeschafft.« Weiter ging wieder der Entwurf von 1833, welcher vorschrieb: »Alle Abzugsrechte im Innern der Schweiz, sowie die Zugrechte von Angehörigen des einen Kantons, als solchen, gegen Angehörige anderer Kantone sind abgeschafft.« Im Wesentlichen damit übereinstimmend, lautet nun Art. 62 (früher 51) der Bundesverfassung:

»Alle Abzugsrechte im Innern der Schweiz, sowie die Zugrechte von Bürgern des einen Kantons gegen Bürger anderer Kantone sind abgeschafft.«

Es geht aus den Verhandlungen der Bundesrevisionskommission und der Tagsatzung nicht hervor, wesshalb die Redaktion des Entwurfes von 1833 abgeändert wurde. Die gegenwärtige Fassung mag insoferne den Vorzug verdienen als sie statt des unbestimmtern Wortes »Angehörige« den bestimmtern Ausdruck »Bürger« hat; dagegen hat sie durch Weglassung der Worte »als solchen« an Präcision nicht gewonnen. Es gibt nämlich, wie wir gesehen haben, verschiedene Arten von Zugrechten: bei den einen ist es der Einheimische (Kantons-, Bezirks- oder Gemeindsbürger) gegenüber dem Fremden, bei den andern ist es der Blutsverwandte oder Nachbar des Verkäufers gegenüber einem nicht in solchem Verhältnisse stehenden Käufer, welcher den Zug zu thun berechtigt ist. Wir halten nun dafür, dass, wenn die Bundesverfassung auch diese letztern Zugrechte abschaffen wollte, sie gleich der Vermittlungsakte einfach hätte sagen sollen: »Die Zugrechte sind abgeschafft«; dadurch, dass sie die Worte beifügt: »von Bürgern des einen Kantons gegen Bürger anderer Kantone«, scheint sie immerhin anzudeuten, dass sie bloss die erstere Gattung von Zugrechten, bei welcher das Bürgerrecht den Ausschlag gibt, im Auge hatte. Die Zugrechte von Verwandten u. s. w. fallen ihrer Natur nach der privatrechtlichen Gesetzgebung der Kantone anheim, während diejenigen der Bürger in das Gebiet der interkantonalen Verhältnisse einschlagen. Allerdings kann auch das Zugrecht der Verwandten (die sog. Erblosung) ausgeübt werden gegen einen Käufer, der zufällig Bürger eines andern Kantons ist; aber dann ist es nicht diese Eigenschaft, welche ihn zur Abtretung des Grundstückes nöthigt, sondern es könnte die nämliche Verpflichtung auch einen Bürger des eigenen Kantons, ja der eigenen Gemeinde, wel-

cher der Verkäufer angehört, treffen. Uebrigens hat die Frage, welche wir hier besprochen haben, wenig praktische Bedeutung, weil die Kantone selbst die alten Zugrechte immer mehr beseitigen.

Weniger Zweifel können entstehen über die Bedeutung des ersten Theiles des Art. 62, welcher, übereinstimmend mit den frühern Bundesverfassungen, alle Abzugsrechte im Innern der Schweiz abschafft. Gegenüber einem Rekurse, welcher auch Erbschaftssteuern für unzulässig erklären wollte, so bald sie Vermögen treffen, welches an auswärtige Erbnehmer fällt, bemerkte der Bundesrath mit vollem Rechte: »Unter Abzugsgeldern werden solche Abgaben verstanden, welche ein Staat vom Vermögen, das ausser Landes geht, aus diesem Grunde bezieht, keineswegs aber Steuern, welche auch den Inländer treffen und bloss zufällig auch auf den Fremden aus dem gleichen Rechtsgrunde anzuwenden sind. Im vorliegenden Falle handelt es sich offenbar um ein Recht der letztern Art, nämlich um eine Handänderungs- oder Erbschaftssteuer, welche Bürger und Niedergelassene gleichmässig trifft; mithin ist die Berufung auf Art. 51 der Bundesverfassung ganz unbegründet.« *)

§ 15. Rechte, die in den Kantonalverfassungen enthalten sind.

Neben den in der Bundesverfassung selbst enthaltenen Grundrechten des Schweizerbürgers garantirt der Bund auch sämmtliche politische und individuelle Rechte, welche in den Kantonalverfassungen aufgestellt sind. Letztere und die aus ihnen hergeleiteten Rechte des Volkes und der einzelnen Bürger, sowie die Befugnisse der Behörden stehen nach Art. 5, den wir schon oben (S. 184) angeführt haben, unter dem kräftigen Schutze des Bundes. Nach Art. 85 Ziff. 7 fallen in die Kompetenz der Bundesversammlung u. A. auch Massregeln, welche die Garantie der Kantonalverfassungen zum Zwecke haben, und nach Art. 102 Ziff. 3 hat zunächst der Bundesrath für diese Garantie zu wachen. Schon bei dem ersten Anlasse, der sich ihm darbot, sprach sich der Bundesrath über die Stellung, welche die Bundesbehörden bei eingehenden Beschwerden einzunehmen haben, folgendermassen aus:

»Wenn in einem Kanton über Verletzung der Verfassung Beschwerde geführt und diese vor die Bundesbehörde gebracht wird,

*) Bundesbl. 1862 II. 261—262.

so entsteht für die letztere die Verpflichtung, die Beschwerde zu untersuchen und über den Grund und Ungrund derselben und die allfälligen weitern Massregeln eine Entscheidung zu fassen. Denn der Bund gewährleistet die verfassungsmässigen Rechte der Bürger gleich den Rechten der Behörden. Auch der frühere Bundesvertrag garantirte die Verfassungen, allein diese Garantie wurde anders ausgelegt und mancher Nothschrei über verfassungswidrige Handlungen und Zustände verhallte unbeachtet. Man wollte dieses nicht mehr dulden und verlangte eine wirksame Garantie gegen Verfassungsverletzungen. So entstand der Art. 5 der Bundesverfassung, der mit einer fast pedantischen Aengstlichkeit die Rechte des Volkes und die verfassungsmässigen Rechte der Bürger gewährleistet. Es wäre nun in der That ein merkwürdiger Rückfall in die alte Anschauungsweise und Ordnung der Dinge, es wäre eine auffallende Verläugnung des in Art. 5 enthaltenen Princips, wenn man annehmen wollte, auch bei einer förmlich angebrachten Beschwerde stehe es den Bundesbehörden frei, darauf einzutreten oder nicht. Wir glauben vielmehr, in solchen Fällen seien die Bundesbehörden verpflichtet, die Beschwerde an Hand zu nehmen und zu entscheiden.«

Auf ähnliche Weise äusserte sich später eine ständeräthliche Kommission über die Tragweite des Art. 5 in folgenden Worten:

»Nicht umsonst ist der Wortlaut dieser Verfassungsbestimmung so weit gehalten, nicht umsonst hat der Bund die Rechte des Volkes und die verfassungsmässigen Rechte der Bürger, welche in der Garantie der Verfassungen eigentlich bereits inbegriffen sind, auch noch ausdrücklich neben den Rechten der Behörden in seinen Schutz genommen. Es gab eine Zeit in unserm Vaterlande, zu welcher nur die Regierungen gegenüber ihrem Volke bei der Eidgenossenschaft thatkräftige Unterstützung fanden; der neue Bund wollte allen Kantonen geordnete staatsrechtliche Zustände sichern, welche nur dann bestehen können, wenn gegen Uebergriffe der Behörden nicht bloss das gesammte Volk, sondern selbst der einzelne Bürger bei der höhern Instanz des Bundes Recht suchen und finden kann. Dass nicht alle Entscheidungen kantonaler Behörden, durch welche der Einzelne seine Rechte beeinträchtigt glaubt, an die Bundesbehörden gezogen werden können, dafür ist gesorgt durch das Beiwort: »verfassungsmässige Rechte der Bürger«; nur wenn

die Verletzung von Rechten, welche in den kantonalen Verfassungen garantirt sind, in Frage kömmt, ist der Bund nach Art. 5 befugt einzuschreiten, gleichwie er nach andern Artikeln der Bundesverfassung diess thun darf, wenn es sich um die Verletzung ausdrücklicher Bundesvorschriften handelt.«

Dass nach heutigem schweizerischen Staatsrechte in Folge der vom Bunde übernommenen Garantie den Bundesbehörden der letzte und endgültige Entscheid über die Auslegung kantonaler Verfassungen zustehe, darüber könnte nunmehr übrigens gar kein Zweifel mehr bestehen, indem neben dem Art. 85 Ziff. 7 und 102 Ziff. 3 in die neue Bundesverfassung in Art. 113 noch folgende weitere Bestimmung aufgenommen wurde:

Art. 113. Das Bundesgericht urtheilt ferner: 3. über Beschwerden betreffend Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger, sowie über solche von Privaten wegen Verletzung von Konkordaten und Staatsverträgen.

Vorbehalten sind die durch die Bundesgesetzgebung näher festzustellenden Administrativstreitigkeiten.

Diese Verfassungsbestimmung erhielt ihre weitere Ausführung in dem neuen Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 27. Juni 1874, welche in Art. 59 festsetzt:

Art. 59. »Endlich beurtheilt das Bundesgericht Beschwerden von Privaten und Korporationen, betreffend:

»a. Verletzung derjenigen Rechte, welche ihnen entweder durch die Bundesverfassung und die in Ausführung derselben erlassenen Bundesgesetze oder durch die Verfassung ihres Kantons gewährleistet sind;

»b. . . . . — ,

vorausgesetzt, dass im einen oder andern Falle diese Beschwerden gegen Verfügungen kantonaler Behörden gerichtet sind. . . . . .

»Vorbehalten sind nach Art. 113 Absatz 2 der Bundesverfassung Adminstratvstreitigkeiten, welche sich auf folgende Bestimmungen der Bundesverfassung beziehen und deren Erledigung nach Massgabe der Art. 85 Ziff. 12 und 102 Ziff. 2 derselben dem Bundesrath beziehungsweise der Bundesversammlung zusteht:« — es folgen dann unter Ziff. 1—10 diese den politischen Behörden zum Entscheide vorbehaltenen Materien.

Es steht somit laut Bundesverfassung, wie laut dem in Aus-

führung derselben neu erlassenen Bundesgesetze über die Organisation der Bundesrechtspflege unbedingt fest, dass wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte, seien diese durch dic Bundesverfassung oder durch die kantonalen Verfassungen gewährleistet worden, jedem Bürger das Recht der Beschwerdeführung beim Bundesgerichte, beziehungsweise bei Bundesrath und Bundesversammlung zusteht.

Durch bisherige bundesrechtliche Praxis wurde stets an dem Grundsatze festgehalten, der auch der Natur solcher Fragen entspricht, dass die angerufene Bundesbehörde Beschwerden über Verletzung der durch die kantonalen Verfassungen garantirten Rechte erst dann an die Hand nehme, wenn alle kantonalen Instanzen erschöpft waren und insbesondere auch die oberste Kantonsbehörde, sofern sie dafür überhaupt kompetent ist, sich ausgesprochen hatte.*)

Solches erscheint jedenfalls nur da nicht erforderlich, wo es sich um die Bestimmung einer kantonalen Verfassung handelt, welche gleichzeitig auch durch die Bundesverfassung gewährleistet ist, in welchem Falle, da die Vorschrift der Bundesverfassung wegen ihrer allgemeinen und gleichmässigen Anwendung, die sie in der ganzen Eidgenossenschaft finden muss, diejenige der kantonalen Verfassung beherrscht, dem Rechte direkter Beschwerdeführung bei der Bundesbehörde nichts im Wege stehen kann.

Es ist fernerhin vollkommen gerechtfertigt, dass die Bundesbehörden bei unklaren Verfassungsbestimmungen auf die Interpretation der obersten kantonalen Behörde stets ein grosses Gewicht legten und von derselben nur dann abzuweichen pflegten, wenn sich diese Auslegung als absolut unhaltbar und gefährdend erwies.**)

Ist aber dies wirklich der Fall, so bleibt den Bundesbehörden nichts anderes übrig, als die angefochtene Verfügung als ungültig, weil der Verfassung zuwiderlaufend, aufzuheben.

Durchgehen wir nun die einzelnen wichtigen Entscheidungen der Bundesbehörden über Beschwerden, welche sich auf die kantonalen Verfassungen bezogen, so nöthigt uns die bereits sehr ansehnlich gewordene Zahl derselben, um der leichtern Uebersicht willen sie auf die einzelnen Materien zu vertheilen, welche in den Verfassungen behandelt zu werden pflegen.

*) Bundesbl. 1862 III. 79—80. 1873 I. 344, 351. II. 49. 1875 II. 258.
**) Bundesbl. 1872 I. 84. Geschäftsber. des Bundesrathes pro 1873, S. 383.

I. Volksabstimmungen über Wahlen und Gesetze.

1) Bei Anlass einer theilweisen Verfassungsrevision in Graubünden beschwerten sich mehrere Bürger von Fürstenau gegen die Regierung und den Grossen Rath theils darüber, dass ihre Klagen über verschiedene Gesetzwidrigkeiten bei der Abstimmung in Fürstenau seien beseitigt worden, theils darüber, dass der Grosse Rath bei der Zusammenrechnung sämmtlicher Gemeindestimmen auf eine verfassungswidrige Weise verfahren sei. Den ersten Beschwerdepunkt fand der Bundesrath nicht in seiner Kompetenz liegend, weil es sich hier nicht um eine Verletzung der Verfassung, sondern nur um Verletzung bestehender Gesetze, Uebungen oder Verordnungen handeln könne. Dagegen fand der Bundesrath seine Kompetenz begründet bei der Beschwerde, dass der Grosse Rath bei der Klassifikation der Gemeindsmehren die Zahl von 72 satt von 73 Gemeindsstimmen der Berechnung der Mehrheit zu Grunde gelegt habe, weil es sich hier wirklich um eine Verfassungsfrage handelte. Der Entscheid des Bundesrathes ging indessen dahin, dass bei der verschiedenen Auslegung, deren der betreffende Verfassungsartikel fähig sei, und bei dem grossen Spielraume, welchen die Verfassung sowohl als die Verordnung über die Gemeindsmehren dem Grossen Rathe lassen, gegenüber der Auslegung dieser obersten Kantonsbehörde nicht von einer Verfassungsverletzung die Rede sein könne, welche den Bundesrath zu einer Intervention berechtigen würde.*)

2) Siebenzehn Mitglieder des Grossen Rathes des Kantons Luzern beschwerten sich über eine Weisung der dortigen Regierung, durch welche, wie sie behaupteten, das politische Stimmrecht auch Personen, die sich nur vorübergehend in einem Wahlkreise aufhalten, eingeräumt und somit die Verfassung unrichtig interpretirt werde. Nach dem Antrage des Bundesrathes wies die Bundesversammlung die Rekurrenten mit ihrer Beschwerde zunächst an den Grossen Rath, welchem nach Art. 48 der Verfassung die Beurtheilung der Frage zustehe, inwieferne der Beschluss der Regierung sich im Widerspruche mit dem Sinn und Wortlaute des Art. 26 befinde.**)

3) Im Kanton Tessin fanden bei den Grossrathswahlen vom 13. Februar 1859 in mehreren Wahlkreisen Unordnungen und

*) Bundesbl. 1852 II. 393—394.
**) Bundesbl. 1857 II. 475—483. 1858 I. 52—53.

selbst blutige Thätlichkeiten statt, in Folge deren getrennte Partheiversammlungen gehalten und von denselben Doppelwahlen getroffen wurden. Der Grosse Rath, welchem der Entscheid über die streitigen Wahlen zukam, fällte denselben meistens zu Gunsten des herrschenden Systems. Zwanzig Abgeordnete der Minderheit beschwerten sich darüber beim Bundesrathe, welcher sich nach reiflicher Prüfung der faktischen Verhältnisse veranlasst fand, sämmtliche Wahlen der Kreise Faido, Castro, Malvaglia, Tesserete und Magliasina zu kassiren, mit Ausnahme derjenigen, welche in den beiden Versammlungen dieser Kreise auf die gleichen Personen gefallen waren. Gegen diesen Beschluss des Bundesrathes rekurirte die Regierung von Tessin an die Bundesversammlung. Die Kommission des Ständerathes, an welche die Sache zuerst gelangte, anerkannte, dass die Wahl der obersten, gesetzgebenden Behörde eines Kantons eines der wichtigsten Attribute der Kantonalsouveränetät sei, in dessen Ausübung die Bundesbehörden sich nicht ohne dringende Veranlassung einmischen sollen; aber sie fand, dass im vorliegenden Falle der Art. 5 der Bundesverfassung zur Intervention verpflichte, weil die Beschwerde sich unzweifelhaft auf eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte beziehe. Hierüber bemerkt der Bericht: »Wenn von den ursprünglichen Rekurrenten behauptet wird, es habe der Grosse Rath des Kantons Tessin Wahlen anerkannt, welche nicht in gesetzmässigen Versammlungen von der Mehrheit derselben getroffen worden seien, so liegt darin sicherlich eine Beschwerde über Verkümmerung des Wahlrechtes der Bürger, welches gerade zu den wichtigsten derjenigen Volksrechte gehört, die der Bund in Art. 5 unter seinen Schutz genommen hat. Mag es nun dem betreffenden Kanton wohl oder wehe thun, so liegt es, wenn diese Garantie nicht gerade ihren erheblichsten Werth verlieren soll, in solchen Fällen in der ernsten Pflicht der Bundesbehörden, die Beschwerde nicht zum Voraus abzuweisen, sondern genau zu untersuchen, ob sie begründet sei oder nicht. Wir wissen zwar wohl, dass der Entscheid über bestrittene Wahlverhandlungen um so schwieriger ist, je ferner die erkennende Behörde den örtlichen Verhältnissen steht; aber die blosse Schwierigkeit einer Untersuchung kann die Bundesbehörden nicht ihrer Verpflichtung entheben, wenn der Grosse Rath eines Kantons der Beeinträchtigung von Volksrechten beschuldigt wird.« Die Kom-

mission trat daher ein auf die Frage, ob die vom Bundesrathe kassirten Wahlen in solcher Weise vor sich gegangen seien, dass sie nicht als der gesetzliche Ausdruck des Volkswillens betrachtet werden können, und fand sich durch sorgfältige Prüfung der Thatsachen veranlasst, diese Frage zu bejahen. Gestützt auf Art. 32 der Tessiner Verfassung, dessen Bestimmungen bei den Wahlen vielfach missachtet waren, trug die Kommission darauf an, den bundesräthlichen Entscheid zu bestätigen. Da indessen die Tessiner Abgeordneten in Aussicht stellten, es werde durch freiwillige Demissionen der aus den kassirten Wahlen hervorgegangenen Grossrathsmitglieder die Angelegenheit von selbst ihre Erledigung finden, so beschlossen die beiden Räthe im Winter 1860 Verschiebung des Gegenstandes auf die Sommersitzung. Jene Vertröstung ging wirklich in Erfüllung und die Bundesversammlung beschloss daher im Juli 1860, es sei den gegen die Tessiner Wahlen vom 13. Februar 1859 bei den Bundesbehörden eingegangenen Beschwerden keine weitere Folge zu geben, weil dieselben »ihrem wesentlichen Inhalte nach als erledigt betrachtet werden können und zu einer Intervention der Bundesbehörden kein hinreichender Grund mehr vorliege.« *)

4) Die Regierung von Basel-Landschaft ordnete auf den 29. Mai 1864 eine Volksabstimmung über Gesetze u. s. w. an und verpflichtete dabei die Gemeindräthe, die Stimmberechtigten unter Androhung einer Busse an die Versammlung einzuladen, während die Verfassung die Gemeindräthe hiezu bloss befugt erklärt. Gegen diese Verfügung rekurrirten die Nationalräthe Gutzwyler und Graf an den Bundesrath und auf ihr Begehren forderte letzterer die Regierung auf, die Volksabstimmung bis zum Austrage der Sache zu suspendiren. Die Regierung verfügte jedoch, es habe die Abstimmung unwiderruflich am 29. Mai stattzufinden, jedoch in dem Sinne, dass es den Gemeindräthen freigestellt bleibe, der fraglichen Weisung nachzukommen oder nicht. Gemäss bestehender Praxis wies der Bundesrath die Rekurrenten zunächst an den Landrath des Kantons Basel-Landschaft, der sie jedoch abwies. Hierauf erklärte der Bundesrath die Volksabstimmung vom 29. Mai, weil im Widerspruche mit seiner Weisung vorgenommen, für un-

*) Bundesbl. 1860 I. 363—392. II. 623—630.

gültig, die Beschwerde selbst aber in Folge der von der Regierung abgegebenen Erklärung für erledigt, in der Meinung, dass für die neu zu veranstaltendende Volksabstimmung den Gemeindräthen bloss die Befugniss zustehen solle, unter Androhung von Bussen zu den Versammlungen einzuladen. Als die Regierung von Basel-Landschaft hiegegen den Rekurs an die Bundesversammlung ergriff, so konnten sich die beiden Räthe über einen gleichlautenden Beschluss nicht einigen und es blieb somit derjenige des Bundesrathes in Kraft.*)

5) Am 4. Mai 1873 beschloss die Mehrheit der Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen die Vornahme einer Totalrevision der kantonalen Verfassung. Daraufhin wurde ein Verfassungsrath ernannt, welcher dem Volke nach einander drei Vorlagen unterbreitete, die aber sämmtlich verworfen wurden.

Da der Verfassungsrath trotz der Erfolglosigkeit seiner Arbeiten weder von sich aus abtreten noch eine Anfrage an das Volk stellen wollte, ob es auf Totalrevision beharre, so verlangten 1019 Aktivbürger mit schriftlicher Eingabe die Abberufung desselben, worauf der Regierungsrath, unter nachheriger Genehmigung Seitens des Grossen Rathes, beschloss, es sei sowohl die Frage, ob der Verfassungsrath nicht abzuberufen sei, als die fernere Frage, ob die Totalrevision der Verfassung nicht aufzugeben und dagegen eine Partialrevision derselben vorzunehmen sei, der Abstimmung des Volkes zu unterstellen.

Hierüber beschwerte sich J. Uehlinger beim Bundesrathe und verlangte, dass der Beschluss des Grossen Rathes, soweit derselbe dem Volke die Frage vorlegen wolle, ob nicht die Totalrevision der Verfassung aufzugeben und dagegen eine Partialrevision derselben vorzunehmen sei, aufgehoben werde. Zur Begründung dieses Begehrens wurde angeführt: nach Art. 72 der kantonalen Verfassung sei die Frage der Totalrevision ganz der Initiative des Volkes überlassen, indem nach dieser Verfassungsbestimmung behufs der Vornahme einer Totalrevision erforderlich sei, dass wenigstens ein Viertheil der Gesammtheit der Aktivbürger dieselbe verlange; hiernach dürfe der Grosse Rath auch die Frage, ob die Totalrevision aufgegeben werden solle, nicht von sich aus an das

*) Bundesbl. 1865 II. 201—203. III. 212.

Volk bringen, sondern nur, wenn ein Viertheil der Aktivbürger diese Befragung verlange.

Der Bundesrath überwies diese Beschwerde dem Bundesgericht, als in dessen Kompetenz fallend.

Die Beschwerde wurde abgewiesen, weil eine Verletzung des Art. 72 der Schaffhauser Verfassung nicht vorliege, da jener Artikel nur eine Vorschrift darüber aufstelle, dass behufs Vornahme einer Totalrevision ein diesfälliges Begehren von wenigstens einem Viertheil der Gesammtheit der Aktivbürger erforderlich sei, in keiner Weise aber sich ausspreche, wie nach einer misslungenen Totalrevision der Volksentscheid darüber, ob dieselbe aufgegeben werden solle, herbeizuführen sei; — übrigens werde durch den Beschluss des Grossen Rathes dem Volksentscheide in keiner Weise vorgegriffen, indem es sachlich offenbar von untergeordneter Bedeutung sei, ob die Initiative zu einem solchen Entscheide vom Volke selbst oder vom Grossen Rathe ausgehe.*)

II. Stimmfähigkeit.

1) Gegen einen Beschluss des Landrathes von Nidwalden, welcher dem wegen schwerer Körperverletzung zu mehreren Jahren Zuchthaus verurtheilten Joh. Gander von Beckenried die Möglichkeit der Rehabilitation abschnitt, beschwerte sich letzterer beim Bundesrathe und behauptete, dass der Landrath den Art. 15 Ziff. 2 der Kantonsverfassung unrichtig interpretirt habe. Der Bundesrath fand den Rekurs begründet, aus folgenden Motiven: »Es frägt sich, ob mit allen Strafurtheilen des Kriminalgerichtes nothwendig der Verlust der bürgerlichen Ehrenfähigkeit eo ipso verbunden sei. Aus der Verfassung ist dieses nicht ersichtlich und es existirt auch kein Gesetz, welches als gesetzliche Folge eines jeden Kriminalurtheils den immerwährenden Verlust der bürgerlichen Ehrenfähigkeit vorschreibt. Bei Abgang eines Strafgesetzes ist es erklärlich, dass das Kriminalgericht bezüglich der Folgen der Strafurtheile eine schwebende Praxis befolgt. Wenn man auch annehmen wollte, dass, obschon keine Bestimmung über den Verlust der bürgerlichen Ehrenfähigkeit im Urtheile aufgenommen ist, diese Strafzulage nach bestehender Praxis implicite inbegriffen sei, so

*) Entscheidungen A. S. I. S. 347.

steht doch anderseits fest, dass das Kriminalgericht bei ebenso schweren Verbrechen wie dasjenige, dessen der Rekurrent sich schuldig gemacht, blosse Einstellung im Aktivbürgerrecht auf beschränkte Zeit ausgesprochen hat, ohne dass diese Urtheile als verfassungs- oder gesetzwidrig angegriffen wurden.« Unter diesen Umständen fand der Bundesrath, es solle dem Kriminalgericht wenigstens Anlass gegeben werden, sich bestimmt darüber auszusprechen, welche Folgen in Bezug auf die bürgerliche Ehrenfähigkeit es mit dem fraglichen Strafurtheile vom 29. Dezember 1855 verbunden wissen wollte.*)

2) Im Kanton Wallis beschwerten sich eine Anzahl von Aufenthaltern darüber, dass ihnen das Stimmrecht in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten verweigert werde, während eine Bestimmung der Verfassung dieses Recht jedem im Kanton »domizilirten« Schweizerbürger einräume. Der Bundesrath fand indessen, dass nach dortigem Sprachgebrauche dieser Ausdruck als identisch mit »niedergelassen« zu betrachten sei, und wies daher die Beschwerde ab.**)

III. Gewerbsfreiheit.

1) Die Regierung von Uri hatte, im Interesse guter Ordnung und »einer gleichmässigern Vertheilung des Verdienstes« ein Reglement erlassen für den Transport der Reisenden und ihrer Effekten über die Furka und Oberalp, welches u. A. vorschrieb, dass zu diesem Behufe Niemand mehr als 6 Pferde halten dürfe und dass die Reisenden nur aus erheblichem Grunde (worüber der Tourmeister zu entscheiden habe) ein an der Kehrordnung befindliches Pferd oder einen Träger abweisen dürfen, dann aber das in der Tour folgende Pferd oder Träger zu nehmen haben. Gegen dieses Reglement rekurrirte Sebastian Müller, Gasthofbesitzer in Hospenthal, und berief sich dabei sowohl auf Art. 4 und 29 der Bundesverfassung als auch auf § 9 der Kantonsverfassung, welcher »den freien Handel und Verkehr im ganzen Kanton, und von und nach jedem andern Schweizerkanton gewährleistet, mit Vorbehalt bestehender Polizeigesetze«. Der Bundesrath fand die Beschwerde unbegründet. Auch die Bundesversammlung, an welche dieselbe

*) Bundesbl. 1873 II. 45 ff.
**) Geschäftsbericht v. J. 1873, S. 383.

weitergezogen wurde, fand in dem Reglemente nichts der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes; dagegen erblickte sie darin eine Verletzung des durch die Kantonsverfassung sanktionirten Princips der Gewerbsfreiheit, welches durch die vorbehaltenen Polizeigesetze nicht aufgehoben werden dürfe. »Die polizeilichen Beschränkungen der Gewerbsfreiheit«, sagt der Bericht der ständeräthlichen Kommission, »dürfen nur aus Gründen des öffentlichen Wohles, aus den Interessen der Gesammtheit und insbesondere der Konsumenten hergeleitet sein und nicht in anderer Form einen dem frühern Zunftzwang analogen Schutz der Gewerbe zum Endzweck haben.« Von diesem Standpunkte ausgehend, fand die Kommission, dass nach den oben angeführten Bestimmungen des Reglements der Einzelne weder durch die Grösse des von ihm einzusetzenden Betriebsmaterials noch durch die Qualität und (da ein fixer Ansatz festgestellt sei) durch den Preis seiner Leistungen im wahren Sinne des Wortes konkuriren könne und dass für diese Beschränkungen sich schlechterdings keine Gründe des öffentlichen Wohles oder der polizeilichen Ordnung anführen lassen. Demnach wurde von der Bundesversammlung, welche den Erörterungen der ständeräthlichen Kommission beistimmte, die vom Bundesrathe dem Reglement ertheilte Genehmigung zurückgenommen.*) In Folge dieses Beschlusses mussten nachher ähnliche Reglemente, welche in den Kantonen Wallis, Obwalden, Luzern und Schwyz bestanden, von den dortigen Regierungen ebenfalls abgeändert werden.**)

2) In Küsnacht, Kanton Schwyz, bestand seit 1847 eine Tourordnung für den Transport von Personen und Effekten auf den Rigi. Laut Bericht der Regierung von Schwyz ist dieser Weg am 6. September 1847 von den Genossen der Seebodenalp durch Vertrag für Fussgänger und Pferde bewilligt worden, aber nur unter der Bedingung, dass unter den Pferdehaltern eine Tourordnung beobachtet werde. Dem Bezirksrath von Küsnacht sei zugleich gestattet worden, auf Kosten des Bezirks Korrektionen an diesem Wege vorzunehmen und die Bezirksgemeinde habe im Jahr 1853 eine bessere Erstellung dieses Weges beschlossen, aber auch

*) Bundesbl. 1859 II. 485—495. Amtl. Samml. VI. 287.
**) Bundesbl. 1860 II. 79—80. III. 78—81.

unter der Bedingung, dass die Pferdehalter und Träger stets eine billige Kehrordnung unter sich zu beobachten haben.

Hiegegen beschwerte sich Josef Gutsmann von Küsnacht, allein er wurde von den kantonalen Behörden abgewiesen. Er rekurrirte hierauf an den Bundesrath und behauptete, dass jene Tourordnung aufgehoben werden müsse, weil der Weg auf den Rigi ein öffentlicher sei, der dem gesammten Publikum offen stehe und nicht auf einzelne Güter und Personen beschränkt sei. Aus dem gleichen Grunde habe im Jahr 1853 die Bezirksgemeinde über diesen Weg Beschlüsse gefasst und eine Steuer dafür bezogen, und eben darum habe auch der Kantonsrath verschiedene Rigi-Reglemente darüber erlassen. Durch die Verfassung des Kantons Schwyz seien aber Gewerbsfreiheit und Gleichheit der Rechte garantirt. Es könne daher keine Gesellschaft ausschliessliche Benützung eines öffentlichen Weges ansprechen und vor andern Personen und Landestheilen ein Privilegium sich anmassen.

Die Beschwerde wurde vom Bundesrathe abgewiesen, weil die früher erlassenen Beschlüsse der Bundesversammlung und des Bundesrathes nur auf das Transportwesen auf unbestritten öffentlichen Strassen und Wegen sich beziehen, — im vorliegenden Falle bestritten sei, dass der in Frage liegende Weg zu den öffentlichen und unbeschränkten Wegen gehöre — und es nicht Sache des Bundesrathes, sondern der zuständigen kantonalen Behörde sei, darüber zu entscheiden, welche Wege öffentliche sein sollen, und ob demnach die im Jahr 1847 unter den Interessenten getroffene Vereinbarung über Benutzung und Unterhaltung dieses Weges überhaupt noch rechtsbeständig sei, und ob speziell zum Nachtheil von Dritten Rechte daraus abgeleitet werden können.*)

IV. Amtsdauer der Behörden.

1) Als es sich in der Gemeinde Croglio, im Kanton Tessin, um eine Ersatzwahl für ein Mitglied des Gemeinderathes handelte und der Präsident wegen drohenden Tumultes die Versammlung aufhob, konstituirte sich eine Anzahl von Bürgern, setzte ohne weitere Formalitäten den ganzen Gemeinderath ab und wählte einen neuen. Die Regierung und der Grosse Rath von Tessin anerkannten

*) Bundesbl. 1870 II. 130.

diese Wahl als gültig; der abgesetzte Gemeinderath hingegen rekurrirte an den Bundesrath, weil die Verfassung in Art. 19 bestimme, dass die Mitglieder der Gemeinderäthe drei Jahre im Amte bleiben. Der Bundesrath fand in der That, dass durch die Absetzung und Erneuerung des ganzen Gemeinderathes unzweifelhaft der Art. 19 der tessinischen Verfassung verletzt worden sei, weil nach demselben die Mitglieder dieser Behörde drei Jahre im Amte zu bleiben haben und demnach vor Ablauf ihrer Amtsdauer nicht gegen ihren Willen vom Amte verdrängt werden dürfen, ausgenommen wenn in Folge von Vergehen eine gesetzliche Untersuchung eingeleitet und durch Entscheidung der kompetenten Behörde die Amtsentsetzung ausgesprochen wird. Die Regierung von Tessin hatte sich namentlich darauf berufen, dass die Gemeinden berechtigt seien, die Zahl der Mitglieder des Gemeinderathes herabzusetzen; allein der Bundesrath erwiederte in dieser Hinsicht, es dürfe dieses Recht nur innerhalb der Schranken der Verfassung, d. h. bei dem periodischen Wechsel der Behörde und den diessfälligen Erneuerungswahlen ausgeübt werden, was zum Ueberflusse im Gemeindsgesetze deutlich vorgeschrieben sei. Somit wurde der Staatsrath des Kantons Tessin, unter Aufhebung seines Beschlusses, eingeladen, den verfassungswidrig entlassenen Gemeinderath von Croglio wieder in sein Amt einzusetzen. Als es sich um Vollziehung dieses Beschlusses handelte, wurde der Anstand durch einen Vergleich der streitenden Parteien in Croglio unter Vermittlung eines Regierungskommissärs beseitigt.*)

2) Viktor Forney bekleidete seit dem 10. Februar 1852 die Stelle eines Gemeindeschreibers in Romont, Kanton Freiburg, und war als solcher unterm 11. Dezember 1874 für die Dauer von vier Jahren neu bestätigt worden. Gleichzeitig besorgte er bisher den Steuerbezug in besagter Gemeinde.

Unterm 5. Dezember 1875 in den Gemeinderath gewählt, demissionirte er auf die Gemeindeschreiberstelle, mit der Erklärung jedoch, dass er den Steuerbezug noch ferner besorgen werde, indem er solchen nicht als unvereinbar halte mit seiner Stellung als Mitglied des Gemeinderathes. Es beschloss nun der Gemeinderath von

*) Bundesbl. 1857 I. 233—237.

Romont, provisorisch auf ein Jahr einen neuen Gemeindeschreiber zu bezeichnen, und mit Schlussnahme vom 24. Januar 1876, die die Stelle eines Steuereinziehers öffentlich auszuschreiben.

Hiegegen reklamirte Forney beim Staatsrath von Freiburg, mit dem Begehren um Schutz in seinen Funktionen als Steuereinnehmer bis zum 31. Dezember 1878.

Abgewiesen vom Staatsrath, rekurrirte Forney an das Bundesgericht. Zur Begründung seines Rekurses führte er an: Der Einzug der Gemeindesteuer sei ein Theil der Gemeindeverwaltung, der damit betraute Bürger ein Angestellter der Gemeinde; weder durch Gesetz noch durch Praxis sei der Steuereinzug mit der Stelle des Gemeindeschreibers verbunden, während nichts hindere, dass die nämliche Person beide Funktionen versehe; er habe daher mit Recht auf die eine verzichten, die andere aber beibehalten können; indem ihm nun durch die Verfügung des Gemeinderathes die Stelle des Steuereinziehers gegen seinen Willen und ohne Urtheil entzogen werde, so liege darin eine Verletzung des Art. 58 der Freiburger Verfassung, welche vorschreibe, dass ein öffentlicher Beamter oder Angestellter nicht abberufen oder seiner Stelle entsetzt werden könne, ausser nachdem er angehört worden wäre und die Behörde, welche ihn angestellt, darüber einen motivirten Beschluss gefasst habe.

Das Bundesgericht erklärte vor der Hand auf diesen Rekurs nicht einzutreten, indem Forney gemäss bisheriger bundesrechtlicher Praxis sich vorerst an den Grossen Rath des Kantons Freiburg zu wenden habe, — dies um so mehr, weil es sich bei der einschlägigen Interpretation der Freiburger Verfassung um eine Frage der Gemeindeorganisation handle, bei welcher nicht allein die Gemeinde Freiburg, sondern alle freiburgischen Gemeinden betheiligt seien. *)

V. *Kompetenzen der gesetzgebenden Behörden.*

1) Gegen einen Beschluss des Landrathes von Uri, durch welchen untersagt wurde, im Bezirke Ursern die Jagd auf Hochgewild vor der gesetzlich bestimmten Zeit zu eröffnen, rekurirte der Bezirksrath an den Bundesrath, weil das Jagdrecht durch die

*) Entscheidungen A. S. II. S. 69.

Verfassung dem Kantone nicht als Hoheitsrecht vorbehalten, vielmehr als Eigenthum des Bezirkes Ursern sanktionirt sei. Diese Beschwerde wurde abgewiesen, mit folgender Motivirung: »Unzweifelhaft ist die Befugniss, Gesetze und Verordnungen über die Jagdpolizei zu erlassen, ein Ausfluss der Landeshoheit und daher Gegenstand der allgemeinen Landesgesetzgebung, und zwar auch dann, wenn einzelne Gemeinden oder Personen ein auf privatrechtlichen Gründen beruhendes ausschliessliches Jagdrecht in einem gewissen Gebiete nachzuweisen vermöchten, indem solche Privatrechte jene hoheitliche Befugniss, durch polizeiliche Gesetze für die Erhaltung des Wildes zu sorgen, keineswegs ausschliessen würden. Es wurde daher das Jagdgesetz von Uri von der Landsgemeinde erlassen und unter die allgemeinen Landesgesetze aufgenommen. Ein abweichendes Rechtsverhältniss weiss der Bezirksrath von Ursern auch nicht aufzuweisen; denn der angerufene Art. 23 der Verfassung bezieht sich lediglich auf Korporationsgüter und der Art. 85 hat offenbar nur die Aufsicht über die Handhabung der Gesetze und keineswegs die Gesetzgebung selbst zum Gegenstande.« *)

2) Die Gebrüder Käslin in Beckenried wurden im Jahr 1859 durch wiederholte Urtheile des Geschwornengerichts von Nidwalden wegen Defraudation von Consumosteuern in Bussen verfällt. Diese Urtheile gründen sich auf eine Verordnung von 1849, deren Rechtsbeständigkeit die Gebrüder Käslin darum anfechten weil sie nicht von der ausschliesslich zuständigen gesetzgebenden Gewalt, der Nachgemeinde, sondern vom Landrathe erlassen worden sei. Der Bundesrath wies die Beschwerde ab, theils weil die Verordnung nicht ein neues Steuergesetz, sondern nur eine, durch Bundesvorschriften gebotene Modifikation und Erleichterung der schon bestehenden Steueransätze war, theils weil sie als durch die Nachgemeinde genehmigt zu betrachten ist, indem sie ohne irgend welche Einsprache seit 10 Jahren angewendet und in die amtliche Gesetzessammlung aufgenommen, auch die finanziellen Resultate derselben alljährlich mitgetheilt wurden. Die Bundesversammlung, an welche die Beschwerde weiter gezogen wurde, bestätigte den Entscheid des Bundesrathes. **)

*) Bundesbl. 1856 I. 526—527.
**) Ullmer S. 518. Amtl. Samml. VI. 575.

3) Ein Strassengesetz des Kantons Uri, erlassen von der Landsgemeinde am 4. Mai 1862, wurde in Folge eines vom Bezirk Ursern dagegen erhobenen Rekurses vom Bundesrathe aufgehoben, weil es mit § 25 der Kantonsverfassung im Widerspruche stehe. Dieser Verfassungsartikel kenne nämlich nur zwei Arten von Strassen, Kantons- und Nebenstrassen, und mit Bezug auf diese beiden Arten überbinde er die Bau- und Unterhaltungspflicht bei den erstern dem Kanton in seiner Gesammtheit, bei den letztern aber den betreffenden Bezirken und Gemeinden, während das angefochtene Gesetz vier Kategorien von Strassen aufstelle und darunter insbesondere unter dem Titel von »Nebenstrassen erster Klasse« eine mittlere Kategorie, die mit Bezug auf die gleichzeitige Zutheilung von Verpflichtungen auf den Kanton und auf die Bezirke augenscheinlich in keine der zwei von der Verfassung bestimmt bezeichneten Arten mehr passe. *)

4) Der Landrath des Kantons Basel-Landschaft beschloss am 23. November 1863: »es seien mit Ende des Jahres alle im Kanton bestehenden Notariatsdiplome zurückzuziehen und als erloschen zu betrachten.« Auf eine von zwei Notaren dagegen erhobene Beschwerde hob der Bundesrath diesen Beschluss auf, weil das Institut der öffentlichen geschwornen Notare in Basel-Landschaft unzweifelhaft ein gesetzlich anerkanntes sei, daher nur auf dem ordentlichen Wege der Gesetzgebung umgeformt oder aufgehoben werden könnte. Die Zurückziehung aller Diplome komme in ihrer Wirkung der Aufhebung des Notariates ganz gleich; es sei also die Schlussnahme als ein allgemein verbindlicher Beschluss anzusehen, welcher nach Vorschrift der Verfassung dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden müsse. — Als dann die Regierung von Basel-Landschaft diesen Beschluss des Bundesrathes weiterzog an die Bundesversammlung, wurde derselbe von letzterer bestätigt. **)

5) Der Kantonsrath von Schwyz erliess am 3. August 1865 eine neue Schuldentriebordnung, gegen welche sieben Gemeinden des Kantons aus dem Grunde Beschwerde erhoben, weil nach Art. 3

*) Ullmer II. 485.

**) Bundesbl. 1864 II. 666 ff., 843 ff. Aus ähnlichen Gründen wurde auch noch ein anderer Beschluss des Landrathes aufgehoben, welcher die Sporteln der Bezirksbeamten reduzirt hatte: ebenda 1865 II. 200.

und 48 alle Gesetze den Kreisgemeinden zur Genehmigung vorgelegt werden müssen, wovon nach Art. 47 bloss ausgenommen sind »die organischen Gesetze und die Prozessordnungen über das Verfahren in Civil- und Strafrechtsfällen.« Der Bundesrath fand, es sei nach dieser Verfassungsbestimmung der Kantonsrath kompetent gewesen zu Erlassung derjenigen Abschnitte des neuen Gesetzes, welche sich auf die Organisation der Schuldbetreibung und auf den sogenannten Exekutivprozess bezogen, nicht aber zu Erlassung desjenigen Theiles, welcher von der »Erwerbung, Wirkung, Priorität und Dauer des Pfandrechtes« handelte. Es wurden daher eine Anzahl von Paragraphen des Gesetzes in ihrer Rechtsgültigkeit suspendirt, in der Meinung, dass es dem Kantonsrathe anheimgestellt bleibe, die suspendirten Bestimmungen entweder auszuscheiden oder in der ihm passend scheinenden Art die Volksgenehmigung dafür einzuholen. Die Regierung von Schwyz anerkannte diesen Beschluss des Bundesrathes; die sieben Gemeinden hingegen erneuerten bei der Bundesversammlung das Begehren, dass das ganze Gesetz ausser Kraft erklärt werde. Obschon in der ständeräthlichen Kommission die Mehrheit, in der nationalräthlichen wenigstens eine Minderheit weiter gehen wollte als der Bundesrath, wurde gleichwohl der Beschluss dieses letztern von beiden Räthen bestätigt.*)

6) Ungefähr gleichzeitig mit dem oben behandelten Rekurse ging dem Bundesrathe eine Beschwerde ein von Gemeinden der Bezirke March, Höfe und Einsiedeln gegen den Beschluss des Kantonsrathes von Schwyz vom 29. Dezember 1865, betreffend Subventionirung der Gotthardbahn. Auch hier wurde behauptet, dass nach der Verfassung dieser Beschluss den Kreisgemeinden hätte zur Genehmigung vorgelegt werden sollen; allein der Bundesrath wies die Beschwerde ab, weil nach § 64 der Verfassung der Kantonsrath befugt sei, über die Erhebung von Steuern und die Aufnahme von Darlehen zu entscheiden, sowie das Strassenwesen zu ordnen, dem Volke aber in der Verfassung nicht ausdrücklich der letzte Entscheid über solche Ausgaben vorbehalten sei. Was die Berufung der Rekurrenten auf den § 69 betrifft, welcher die Genehmigung der Kreisgemeinden für »alle wichtigen Vorkommnisse

*) Bundesbl. 1866 II. 177 ff., 520—557.

und Verträge mit andern Kantonen und Staaten« verlangt, so fand der Bundesrath es »auf den ersten Blick klar, dass der fragliche Subventionsbeschluss dermalen gar nicht die Natur eines Staatsvertrages, sondern nur diejenige einer einseitigen Willensäusserung des Kantons Schwyz hat«. Beim Weiterzuge an die Bundesversammlung wurde dieser Abweisungsbeschluss des Bundesrathes bestätigt, obschon wenigstens im Ständerathe wieder eine Minderheit der Kommission sich dagegen aussprach.*)

7) Gegen ein Gesetz über die Einkommensteuer, welches der Grosse Rath des Kantons Bern unter'm 18. März 1865 erliess, rekurrirten die dem Jura angehörenden Mitglieder desselben, indem sie behaupteten, das Gesetz widerspreche der Verfassung, welche dem Jura sein besonderes Abgabensystem garantire. Der Bundesrath fand indessen diese Beschwerde unbegründet, weil a) in dem Wortlaute des § 86 der Verfassung (»die zur Bestreitung der Staatsausgaben erforderlichen neuen Auflagen sollen möglichst gleichmässig auf alles Vermögen, Einkommen oder Erwerb gelegt werden«) sich nicht die geringste Andeutung dafür finde, dass derselbe für den Jura keine Gültigkeit finden solle, — b) auch in der Bestimmung des § 85 (»der neue Kantonstheil behält dem Grundsatze nach sein Grundsteuersystem bei«) kein Hinderniss gegen Einführung einer allgemeinen Einkommensteuer liege, zumal ein Gesetz, welches es vermeidet, auch noch das Einkommen aus dem Grund und Boden oder den darauf versicherten Kapitalien zu besteuern, das Grundsteuersystem gewiss nicht beeinträchtigt.**) — Eine ähnliche Beschwerde aus dem Jura gegen das neue Strafgesetzbuch für den Kanton Bern vom 30. Januar 1866 wurde ebenfalls unbegründet gefunden, weil der § 89 der Verfassung zwar dem neuen Kantonstheile das Recht sichere, das französische Strafgesetzbuch beizubehalten, jedoch mit dem ausdrücklichen Beisatze »unter Vorbehalt der Revision«, wodurch dem Grossen Rathe das unbeschränkte Recht gewahrt sei, zur gutfindenden Zeit die bestehende Strafgesetzgebung einer Durchsicht zu unterwerfen.***)

8) Der Art. 30 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft sichert dem Bezirk Birseck das Recht der Selbstbesteurung

*) Bundesbl. 1866 S. 587 ff. 1867 II. 727—734.

**) Bundesbl. 1867 I. 352 ff.

***) Bundesbl. 1868 II. 503.

in Kirchen-, Schul- und Armensachen, unter Aufsicht der Landesbehörden; die Beschlüsse der Bezirksbehörde sind den Birseck'schen Bürgern zur Annahme und Verwerfung vorzulegen. Es wurde nun wirklich eine Steuerordnung vom Volke des Bezirkes angenommen und dem Landrathe des Kantons zur Genehmigung eingereicht. Letzterer ertheilte dieselbe nur unter der Bedingung, dass das bewegliche Vermögen, sowie der Erwerb von in Birseck wohnenden Nichtkatholiken für die Bezirkssteuer, soweit dieselbe für die Besoldung der katholischen Geistlichen diene, nicht in Anspruch genommen werden dürfen. Die Bezirksbehörde erhob nun gegen diesen Beschluss Beschwerde, weil darin ein Eingriff in die verfassungsmässige Autonomie des Birseck in Kirchen-, Schul- und Armenwesen liege. Der Bundesrath fand jedoch die Beschwerde unbegründet; er erklärte: »Wenn der Landrath, ohne das neue Steuersystem umzustossen, bloss mit Rücksicht auf die konfessionellen Verhältnisse einer Minderheit eine Beschränkung in Bezug auf die Steuer vom beweglichen Vermögen gemacht hat, so hat er dabei einfach von seinem Rechte Gebrauch gemacht und im Sinne der Verfassung und der Landesgesetze eine Bedingung aufgestellt, unter welcher die neue Steuerordnung für den Birseck in's Leben treten kann.« Nach ergriffenem Rekurse an die Bundesversammlung haben die beiden Räthe den Beschluss des Bundesrathes bestätigt.*)

9) Ein Bürger von Obwalden, Jos. Maria Durrer, reichte dem Landammann zu Handen der Landsgemeinde den Antrag ein, es sei der Salzpreis auf 7 Rappen per Pfund herabzusetzen; der Kantonsrath beschloss jedoch, es sei diese Eingabe, weil in seine eigene Kompetenz fallend, der Landsgemeinde nicht vorzulegen. Hierüber beschwerte sich Durrer beim Bundesrathe, indem er behauptete, es liege darin eine Verletzung des Art. 37 der Verfassung, welcher jedem Bürger das Recht gebe, Anträge, welcher Art sie sein mögen, an die Landsgemeinde zu bringen. Der Bundesrath fand jedoch, der Art. 37 sichere dieses Recht nur insofern, als ein solcher Antrag nicht einen Gegenstand beschlage, dessen endgültige Regulirung in die Befugnisse der verfassungsmässigen Behörden gehöre; nun aber habe in Obwalden die Feststellung des Salzpreises

*) Bundesbl. 1869 III. 75 ff. 1870 II. 565—573.

von jeher in die Kompetenzen des Kantonsrathes gehört, dem die Handhabung der Staatsregalien zustehe, zu welchen unzweifelhaft das Salzregal zähle. Gegen den bundesräthlichen Beschluss erfolgte hierauf Weiterzug an die Bundesversammlung; allein obschon die ständeräthliche Kommission die Sache von einem wesentlich andern Gesichtspunkte betrachtete als der Bundesrath, wurde gleichwohl der Rekurs Durrer's von beiden Räthen abgewiesen.*)

10) Im Kanton Wallis war die Höhe der Staatssteuer durch ein Gesetz normirt, und betrug Fr. 1 vom Tausend. Am 29. Mai 1874 legte der Staatsrath dem Grossen Rathe ein Finanzdekret vor, welches die Bestimmungen enthielt:

1) Die Steuer auf das Kapital und Einkommen kann bis auf Fr. 2 vom Tausend betragen;

2) das gegenwärtige Dekret wird als angenommen betrachtet, wenn dasselbe nicht von der Mehrheit der stimmfähigen Bürger verworfen wird.

Das Dekret wurde von einer Mehrheit des Grossen Rathes von 54 gegen 27 Stimmen angenommen; sofort reichten aber letztere eine schriftliche Protestation gegen dasselbe ein und erhoben Rekurs beim Bundesrath wegen Verletzung des Art. 72 der Walliser Verfassung, welcher vorschreibe, dass jede Erhöhung des Steueransatzes der Genehmigung des Volkes unterstellt werden müsse.

Der Bundesrath fand den Rekurs für begründet, weil das Dekret vom 29. Mai 1874 die Abänderung des Steuerfusses nicht der Genehmigung des Volkes d. h. dessen direktem Entscheide unterstelle, sondern in Folge einer Fiktion die Genehmigung präsumire, wenn nicht die Mehrheit der im Kanton stimmfähigen Bürger sie verworfen hätte. Der vom Staatsrath von Wallis hiegegen ergriffene Rekurs an die Bundesversammlung wurde vom Ständerath abgewiesen, wesentlich mit folgender Begründung: Der Art. 72 der Walliser Verfassung .... verlange eine Genehmigung durch das Volk, worunter nur eine positive Handlung, bei welcher sich die Mehrheit der Stimmenden für ein solches Dekret ausspricht, verstanden sein könne. Dass diess der Sinn der betreffenden Verfassungsbestimmung sei, gehe auch aus Art. 74 der Walliser Verfassung hervor, welcher bezüglich der Entscheidung des Volkes

*) Bundesbl. 1870 III. 529 ff. 1871 I. 481—491

über den Entwurf einer revidirten Verfassung wörtlich die nämliche Bestimmung enthalte: Die revidirte Verfassung sei der Genehmigung des Volkes zu unterstellen. Mit Recht sage der Bundesrath in seinem Beschlusse, dass gewiss Niemandem einfallen würde, diesen Artikel in dem Sinne auszulegen, dass eine revidirte Verfassung als angenommen betrachtet werden könne, wenn nicht die Mehrheit der stimmfähigen Bürger sie verworfen hätte. Wenn diese Interpretation dem Art. 74 nicht gegeben werde, so könne selbe auch nicht dem Art. 72 gegeben werden, da wörtlich gleichlautende Verfassungsbestimmungen nicht zweierlei Auslegung fähig sind. Ueberhaupt aber müsse anerkannt werden, dass nach den heutigen Anschauungen allgemein an dem Grundsatz festgehalten wird, dass für Abstimmungen im Volke über Gesetze oder Beschlüsse, die seiner Genehmigung zu unterstellen sind, nur die wirkliche Mehrheit der Stimmenden massgebend sein könne, und mit der Theorie aufgeräumt werden müsse, die präsumirt, dass alle diejenigen, welche sich entweder freiwillig der Abstimmung enthalten aus Bequemlichkeitsgründen, oder die wegen Krankheit oder Abwesenheit sogar behindert waren, an der Abstimmung theilzunehmen, das betreffende Gesetz oder Dekret alle wirklich auch angenommen hätten, somit unter Umständen die Minderheit die Mehrheit machen würde.*) Nach diesem Entscheid des Ständerathes zog der Staatsrath von Wallis den weitern Rekurs zurück und fügte sich dem Beschlusse des Bundesrathes.

VI. Kompetenzen der Administrativ- und Gerichtsbehörden.

1) Die Regierung von Zug beschloss am 13. März 1854 die Erstellung eines Kanals längs der Reuss. Da sie für das zu diesem Zwecke abzutretende Land keine Entschädigung bezahlen wollte, so wurde sie von den Abtretungspflichtigen vor den Gerichten belangt; diese aber erklärten sich inkompetent und wiesen die Sache an die Verwaltungsbehörden. Hierin fanden die Abtretungspflichtigen eine Verfassungsverletzung und verlangten vom Bundesrathe, dass er die Gerichte anweise, diese privatrechtliche Streitigkeit zu entscheiden. Der Bundesrath wies die Beschwerde ab, mit folgender Begründung: Allerdings schreibt die Verfassung des Kantons

*) Bundesbl. 1874 III. 758, 852.

Zug vor, dass über alle Civilstreitigkeiten erstinstanzlich das Kantonsgericht zu entscheiden habe, aber sie anerkennt zugleich auch eine Verwaltungsgerichtsbarkeit, welche sie dem Regierungsrathe zuweist. Nun erklärt die Reussverordnung von 1847 alle Anstände, die auf die Sicherstellung der Reussufer Bezug haben, als Verwaltungsstreitigkeiten und der § 37 der Verfassung von 1848 hat dieselbe bestätigt, indem er alle Gesetze und in Gesetzeskraft übergegangenen Verordnungen bis zu ihrer gesetzlichen Aufhebung oder Umänderung vorbehält. Die Verordnung selbst aber behandelt die Anlage von Abflusskanälen für Seitengewässer der Reuss, wofür von den Rekurrenten Landabtretung verlangt wird, als mit zu dem Flussversicherungssysteme gehörend.*)

2) Zwischen der Regierung und dem Obergerichte des Kantons Luzern entstand ein Kompetenzkonflikt darüber, ob der Anspruch der Gemeinde Meggen auf einen öffentlichen Weg und Landungsplatz im Gute Altstadt von der Administrativbehörde oder von den Gerichten zu beurtheilen sei. Der Grosse Rath, welcher über diesen Konflikt zu entscheiden hatte, that diess zu Gunsten der Regierung. Hiegegen ergriff der Besitzer des Gutes Altstadt, Herr Merian-Iselin von Basel, den Rekurs an den Bundesrath, indem er ausführte, dass der Beschluss des Grossen Rathes verschiedenen Bestimmungen der luzernischen Verfassung widerspreche. Der Bundesrath kassirte diesen Beschluss und lud die Regierung ein, dem Gemeinderath von Meggen, sowie allen andern Ansprechern von Rechten am Gute Altstadt einfach zu überlassen, ihre Ansprüche auf dem Civilrechtswege geltend zu machen, wobei es der Regierung ferner anheimgestellt bleibe, auch ihre Behauptung, dass dem Gute Altstadt die betreffenden Lasten im öffentlichen Interesse obliegen, in gleicher Art zur Geltung zu bringen. Dieser Entscheid wurde folgendermassen begründet: Die Frage, ob der Beschluss des Grossen Rathes sich im Einklange mit der dortigen Kantonsverfassung befinde, muss verneint werden im Hinblick auf § 10 der letztern, welcher die Unverletzlichkeit des Eigenthums sichert, und auf § 19, welcher die Vereinigung der richterlichen und vollziehenden Gewalt verbietet, indem anerkanntermassen dem Herrn Merian notarialisch freies Eigenthum zugefertigt wurde und dem-

*) Ullmer S. 16—19.

zufolge es nur dem Richter, nicht aber der vollziehenden Gewalt zustehen kann, dieses Eigenthum als mit Beschwerden irgend welcher Art belastet zu erklären. Wenn behauptet wird, es liege in der Kompetenz der Regierung, einen vorhandenen Weg als einen öffentlichen zu erklären, wobei dem Eigenthümer der Beweis des Gegentheils offen bleibe, so liegt hierin eine Umdrehung aller natürlichen Grundsätze über die Beweislast und zugleich wäre, wenn die Behauptung als richtig anerkannt würde, der Regierung die Möglichkeit gegeben, durch beliebigen Machtspruch jedem vorhandenen Wege den Charakter eines öffentlichen beizulegen und auf diese Weise sich der ihr für öffentliche Zwecke obliegenden Expropriationspflicht zu entziehen. Die Administration ist allerdings befugt, darüber zu entscheiden, was ein öffentlicher Weg *sein soll*; dagegen kann die Frage, ob bisher ein bestimmter Weg die Natur eines öffentlichen oder eines Privatweges gehabt habe, dem richterlichen Entscheide nicht entzogen werden, weil es sich dabei in jedem einzelnen Falle um eine Thatfrage, um Beurtheilung ganz konkreter Verhältnisse handelt. Unter solchen Umständen kann kein begründeter Zweifel darüber walten, dass ein Uebergriff der Regierungsgewalt in die Sphäre der richterlichen Gewalt im vorliegenden Falle stattgefunden hat, und es frägt sich bloss noch, ob nicht im Hinblick auf § 19 der Luzerner Verfassung, welcher bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen der vollziehenden und richterlichen Gewalt der gesetzgebenden Gewalt den Entscheid zutheilt, der Grosse Rath im Falle gewesen sei, über die Sache endgültig zu entscheiden. Auch diese Frage muss verneint werden, indem die verfassungsmässige Kompetenz, in welcher der Grosse Rath handelte, nicht geeignet ist, die Kompetenz der Bundesbehörden auszuschliessen, weil es im Wesen der Bundesgarantie liegt und eine nothwendige Folge derselben ist, dass die Entscheidungen der kompetenten Kantonsbehörden auch der Untersuchung der Bundesbehörden unterliegen können, wenn sie sich auf Grundsätze beziehen, die vom Bunde garantirt sind und über deren Verletzung Beschwerde geführt wird.*)

3) Der Kleine Rath des Kantons *Graubünden* erklärte am 22. April 1864 einen Beschluss der Gemeinde Tomils, durch wel-

*) *Bundesbl.* 1862 II, 247—251.

chen eine Herbstgemeinatzung mit Schafen auf den dortigen Privatgütern angeordnet wurde, für unstatthaft, ausgenommen soweit er die Privatgüter von Vischnos beschlage. Hiegegen rekurrirte die Gemeinde zunächst an den Grossen Rath, indem sie die Behauptung aufstellte, dass der Kleine Rath seine Kompetenz überschritten habe. Der Grosse Rath wies den Rekurs ab, gestützt auf folgende Erwägungen: »Laut Art. 27 der Verfassung dürfen die Verfügungen der Gemeinden in Sachen ihrer Verwaltung und niedern Polizei dem Eigenthumsrecht Dritter nicht zuwider sein. Nach Art. 19 der Verfassung liegt dem Kleinen Rathe die Vollziehung der letztern ob und nach Art. 5 steht dem Grossen Rathe die Oberaufsicht über Handhabung der Verfassung zu. Es muss somit in der Befugniss und Pflicht der beiden genannten administrativ-politischen Behörden liegen, zu beurtheilen, ob in einem gegebenen Falle jener Vorbehalt in Art. 27 verletzt worden sei oder nicht, und, wenn nöthig, zum Schutze des Eigenthumsrechts Dritter die geeignete Remedur anzuordnen. Nach diesem Grundsatze ist namentlich auch in Atzungsanständen immer verfahren worden.« Nach dieser Abweisung brachte die Gemeinde Tomils ihre Beschwerde an den Bundesrath, indem sie namentlich den privatrechtlichen Charakter der Frage, ob ihr das Recht des Schaftriebes auf den dortigen Privatgütern zustehe, betonte. Der Bundesrath fand die Beschwerde begründet und stützte sich dabei auf folgende Betrachtungen: Nach Art. 20 der graubündner'schen Verfassung steht dem Kleinen Rathe in Streitigkeiten von Privaten mit Gemeinden in administrativen Angelegenheiten der Entscheid zu, während dagegen für die Entscheidung der eigentlichen Civilstreitigkeiten nach Art. 30 ff. Gerichtsbehörden aufgestellt sind. Das graubündner'sche Recht lässt keinen Zweifel darüber, dass es Fragen dieser Art gegenwärtig als civilrechtliche betrachte, wobei die vor Erlass des neuen Civilgesetzbuches geltende Praxis dermalen nicht mehr in Betracht fallen kann. Der Art. 27 der Verfassung gibt den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung, mit der Befugniss, dahin einschlagende Ordnungen festzusetzen, welche jedoch den Bundes- und Kantonalgesetzen und dem Eigenthumsrecht Dritter nicht zuwider sein dürfen. Wenn aus letzterm Wortlaute das Recht abgeleitet werden will, dass die Administrativbehörden über die

Frage, ob solches Eigenthumsrecht Dritter bestehe, zu urtheilen haben, so ist eine solche Auslegung der Verfassung durchaus unstatthaft. Es folgt aus dem bezeichneten Wortlaute vielmehr, dass das Eigenthumsrecht Dritter durch keine Gemeindeordnungen angetastet werden darf, dass somit, wenn aus Grund solchen Rechtes eine Gemeindeordnung angefochten wird, dieser Anstand zuerst auf dem ordentlichen Rechtswege erledigt werden muss und dass Kleiner und Grosser Rath dafür zu sorgen haben, dass vor dem Entscheide der kompetenten Behörde in der Hauptsache die Einführung der neuen Ordnung nicht stattfinden dürfe. Demgemäss erkannte der Bundesrath: es seien die Beschlüsse des Kleinen und des Grossen Rathes von Graubünden aufgehoben, in der Meinung, dass der Streit der Gemeinde Tomils mit den Rekursbeklagten im Wege des ordentlichen Civilprozesses vor den Gerichtsbehörden erledigt werden soll.*)

4) Bei dem Ausscheidungsakte zwischen der Burger- und Einwohnergemeinde der Stadt Pruntrut, welchen die Regierung des Kantons Bern in Folge des Gemeindegesetzes vom 6. Dezember 1852 und des Nachtragsgesetzes vom 10. Oktober 1853 zu vollziehen hatte, anerkannte sie das dortige Spitalgut als eine besondere Stiftung mit gemischter Zweckbestimmung und separater Verwaltung. Der Grosse Rath, an welchen dieser Beschluss rekurrirt wurde, bestätigte denselben unter'm 2. Februar 1866. Als dann die Burgergemeinde gegen die Einwohnergemeinde gerichtliche Klage erhob auf Anerkennung ihres ausschliesslichen Eigenthumsrechtes an den Spital, überwies auf erfolgte Einrede der Beklagten das Obergericht unter'm 23. Dezember 1869 die Streitsache an die Administrativbehörden. Hierauf wandte sich gegen alle diese Beschlüsse die Burgergemeinde beschwerdeführend an den Bundesrath; sie behauptete, schon das Nachtragsgesetz von 1853, welches das Schiedsrichteramt bei Ausscheidung der Gemeindegüter den Verwaltungsbehörden übertrug, widerstreite dem in Art. 11 der Verfassung aufgestellten Prinzip der Gewaltentrennung und somit hätte gemäss Art. 96 das Obergericht die Anwendung desselben verweigern sollen. Der Bundesrath fand die Beschwerde unbegründet, gestützt auf folgende Erwägungen: »Da der Streit der beiden Ge-

*) Bundesbl. 1866 III. 146 ff.

meinden in Pruntrut über die Zweckbestimmung der verschiedenen Gemeindegüter kein privatrechtlicher ist, so fällt die Ausmittlung und Festsetzung des Zweckes der Gemeindegüter sachgemäss der Behörde zu, welcher die Verfassung die Aufsicht über das Gemeindewesen übertragen hat. Bei dem Gesetze vom 10. Oktober 1853 hatte man anfänglich offenbar im Sinne, bei streitigen Ausscheidungen richterliche Dazwischenkunft eintreten zu lassen, aber der Gesetzgeber überzeugte sich dann, dass diese Ausscheidungen ihrer Natur nach in den Bereich der Administrativbehörden gehören und nur in den Fällen die richterliche Thätigkeit begründet sei, wo Dritte eigentlich privatrechtliche Ansprüche an das Vermögen der Korporation machen oder die bisherige Besitzerin, auf besondere Rechtstitel gestützt, den Nachweis leiste, dass bestimmte Vermögenstheile ihr zur Erfüllung gewisser Zwecke zu belassen seien, weil man dieselben gerade durch sie erreichen will. Würde die Entscheidung über solche, ihrer ganzen Natur nach gerichtliche Fragen der Behandlung der Administrativbehörden zugewiesen, so könnte dann eine Beschwerde über Verfassungsverletzung erhoben werden. Der Gesetzgeber hat aber die Entscheidung solcher Fragen wirklich dem Richter vorbehalten. Die Verfassungsmässigkeit der massgebenden Gesetze in diesem Falle in Zweifel zu ziehen, war für das Obergericht um so weniger Veranlassung vorhanden, als dieselben seit bereits 17 Jahren ohne ernstliche Anfechtung in einer grossen Reihe von Fällen in gleicher Weise ihre Anwendung gefunden haben.«

Die Bundesversammlung, an welche dieser Beschluss weiter gezogen wurde, hat denselben bestätigt.*)

5) Die Genossengemeinde Pfäffikon, Kanton Schwyz, bezog von der Nordostbahn eine Expropriationsentschädigung von Fr. 23,000. Da dieselbe diesen Betrag unter den Korporationsgenossen vertheilte, so stellten Franz Feusi, alt Bannwart, und Jakob Steiner in Pfäffikon beim Bezirksrath Höfe das Gesuch, derselbe wolle den daherigen Beschluss der Genossengemeinde kassiren, welches Begehren sowohl vom genannten Bezirksrathe, wie vom schwyzerischen Regierungsrathe aufrecht gestellt wurde. Gegen letztern Beschluss beschwerte sich die Gnossamee Pfäffikon beim Bundesgerichte, weil derselbe

*) Bundesbl. 1870 II. 977 ff. 1871 I. 503—517.

eine flagrante Verfassungsverletzung enthalte. Nach § 13 und 14 der schwyzerischen Verfassung könne Niemand dem verfassungsmässigen Richter entzogen werden. Nun seien alle Eigenthumsfragen, sowie alle Theilungsfragen, welche Privaten beschlagen, eigentliche Civilrechtsfragen, und daher nach Anleitung der Civilprozessordnung bei den zuständigen Gerichtsbehörden anzubringen. Dieser verfassungsmässige Grundsatz komme auch zur Anwendung, wenn es sich um Theilungsstreitigkeiten von Korporationen handle, indem solche, und zwar speziell diejenige von Pfäffikon, keine staatsrechtliche, sondern Privatgenossenschaften seien, welchen durch Art. 20 der Verfassung ihr freies Verwaltungs- und Selbstbestimmungsrecht garantirt sei. Weder nach dieser noch einer andern Bestimmung der Verfassung, welche die Kompetenzen der Verwaltungsbehörden regeln, stehe denselben das Recht zu, sich in die Verwaltung der Korporationen einzumischen. Die Statuten der Genossame Pfäffikon enthielten u. A. folgende Bestimmungen: »Gemäss den Uebungen und den Rechten der Vorfahren soll das Genossengut auch fernerhin gemeinsames und untheilbares Eigenthum aller rechtlichen Antheilhaber sein und verbleiben. Ueber die Art und Weise der Benutzung von Holz, Feld und anderm Eigenthum entscheidet die Mehrheit der nutzungsberechtigten Genossenbürger.« Die Beschwerde wurde vom Bundesgericht abgewiesen, mit folgender Begründung: Der Art. 20 der schwyzerischen Verfassung sichert den Bezirken, Gemeinden, den geistlichen und weltlichen Korporationen die Verwaltung ihres Eigenthums, sowie die Befugniss zu, die Art und Weise der Benutzung und Verwaltung selbst zu bestimmen. Die weltlichen Korporationen sind somit mit den Bezirken, Gemeinden und geistlichen Korporationen, deren öffentlich rechtlicher Charakter wohl keinem Zweifel unterliegt, in gleiche Linie gestellt und denselben nur das Recht der V e r w a l t u n g und B e n u t z u n g ihrer Güter zugesichert. Hieraus folgt, dass, wie nach bekannten Grundsätzen des Staatsrechts die Veräusserung von Bezirks- oder Gemeindegut nur unter staatlicher Zustimmung und Genehmigung erfolgen darf, der Staat sich auch die Oberaufsicht über das Genossengut insoweit vorbehalten hat, dass eine Veräusserung oder Vertheilung desselben ohne seine Genehmigung nicht erfolgen kann; denn es ist klar, dass die Veräusserung oder Vertheilung des Ge-

nossengutes über die Verwaltung und Benutzung desselben, welche den Korporationen durch die Verfassung einzig gewährleistet sind, hinausreicht.*)

6) Seit einer längern Reihe von Jahren hatten sich in mehreren Gemeinden des Kantons Neuenburg Vereine von Damen gebildet, die an gewissen Tagen des Monats zusammenkamen, um Kleider und Weisszeug für Arme der Gemeinde zu verfertigen und an diese zu vertheilen. Die dazu nöthigen Stoffe wurden aus freiwilligen Beiträgen der Mitglieder angeschafft. Die Verwaltung wurde von den Damen selbst besorgt durch ein Komite, das sie unter sich aufstellten. In Berücksichtigung des wohlthätigen Zweckes wurde diesen Vereinen wiederholt von Freunden und Verwandten Geschenke und Legate gemacht; sie erhielten auch freiwillige jährliche Unterstützungen von den Kirchenvorsteherschaften und hatten die Erlaubniss, in den Café's und Restaurants geschlossene Büchsen aufzustellen zur Sammlung milder Gaben. Ein solcher Verein unter dem Namen Société de Coutoure des Bayards befand sich seit 40 Jahren auch in der neuenburgischen Gemeinde Bayards und hatte sich in Folge der erhaltenen Legate und Schenkungen im Laufe der Jahre einen Fond von Fr. 3736 angesammelt. Im Jahr 1873 trat in Folge des vom Grossen Rathe des Kantons Neuenburg erlassenen Kirchengesetzes eine Scheidung unter den dortigen Protestanten ein. Mehr als 20 Geistliche gaben ihre Demission und gründeten eine separate Kirche, unabhängig vom Staate. Es veranlasste dies wiederholt Anstände in Bezug auf das Kirchengut der Gemeinden, wobei der Staat sich veranlasst sah, sein Augenmerk auch auf die im Kanton bestehenden Sociétés de Couture zu lenken, von der Ansicht ausgehend, dass deren Fonds einen konfessionellen Charakser hätten und zum Kirchengut der betreffenden Pfarrgemeinde zu zählen seien.

Demgemäss erliess der Staatsrath von Neuenburg unter'm 25. August 1874 eine Verordnung, dahin gehend, dass sowohl die Bibliotheken, wie die Fonds de couture als zu den Gütern der nationalen Pfarrkirchen gehörig anzusehen und demgemäss durch die Kirchenvorsteherschaften der Nationalkirche gleich anderm Kirchengut zu verwalten seien.

*) Entscheidungen. A. S. I. S. 328.

Nach fruchtloser Remonstration beim Staatsrathe beschwerte sich die Société de Couture des Bayards beim Bundesgericht, gestützt darauf, die Verordnung des Staatsrathes enthalte eine Verletzung der Art. 8 und 11 der Neuenburger Verfassung (Schutz des Eigenthums und Gewährleistung des Vereinsrechtes), wie des durch gleiche kantonale Verfassung garantirten Prinzips der Gewaltentrennung.

Der Staatsrath von Neuenburg bestritt den Gesellschaften de Couture den privaten Charakter. Dieselben seien entstanden und hätten fortwährend gelebt unter der Aegide der nationalen Pfarrkirche; ihre Bedürfnisse seien bestritten worden aus Geschenken, die ihnen als einer kirchlichen Institution gemacht worden; desswegen seien auch von Legaten zu ihren Gunsten keine Steuern erhoben worden; die Gesellschaft de Couture könne sich wohl auflösen, dagegen seien die Damen, welche derselben angehören, nicht berechtigt, den Fond, der aus Geschenken und öffentlichen Sammlungen entstanden, als ihr Privateigenthum zu betrachten; wenn genannte Gesellschaften bisher über die Verwaltung ihrer Fonds der Behörde auch nie Rechnung abgelegt, so sei es nur desswegen geschehen, weil man in die Loyalität jener Damen alles Vertrauen gesetzt habe und diese zum grössten Theil nahe Verwandte der betreffenden Kirchenvorsteher und Ortspfarrer gewesen seien.

Das Bundesgericht erklärte den Rekurs für begründet. Sowohl die Entstehung wie der bisherige Bestand des Vereins wiesen darauf hin, dass derselbe nicht einen Theil der öffentlichen Armenpflege bildete, sondern auf Privatwohlthätigkeit beruhte, wie in der Schweiz solche Privatvereine allerorts in der manigfaltigsten Gestaltung vorkommen. Wenn nun auch dem Staate ein gewisses Oberaufsichtsreht zustehen mag, darüber zu wachen, dass ein aus Geschenken und Legaten zu einem wohlthätigen Zwecke angesammelter Fond seiner Bestimmung nicht entfremdet werde, so war der Staatsrath jedenfalls nicht befugt, diesen Fond von sich aus als Eigenthum der nationalen Pfarrkirche der Gemeinde Bayards zu erklären, und enthielt seine daherige Verfügung einen Eingriff in die richterliche Gewalt und somit eine Verletzung des in der Neuenburger Verfassung ausdrücklich garantirten Prinzips der Gewaltentrennung.*)

*) Entscheidungen A. S. I. S. 114.

VII. Verhältnisse der Gemeinden und Korporationen.

1) Der Gemeinderath von Schwyz beschwerte sich darüber, dass die dortige Regierung durch verschiedene Beschlüsse, worin sie die Anlage eines neuen Friedhofes befahl und sodann auf dem Exekutionswege durchsetzte, auf verfassungswidrige Weise ihre Kompetenz überschritten habe, indem Art. 20 der Verfassung den Gemeinden die Unverletzlichkeit und freie Verwaltung ihres Vermögens garantire. Der Bundesrath fand auch hier, dass bei solchen Gegenständen der innern Verwaltung eines Kantons, wobei nicht eine Bundesvorschrift, sondern die Verfassungsmässigkeit einer Verfügung kantonaler Behörden in Frage liegt, Beschwerden zuerst vor die oberste Kantonsbehörde gebracht werden müssen. Doch trat der Bundesrath sofort auch in das Materielle der Beschwerde ein und fand dieselbe unbegründet, weil die Regierung von Schwyz kraft ihrer verfassungsmässigen Stellung als oberste Vollziehungsbehörde, nach Massgabe der einschlägigen Polizeiverordnung und in Folge dreimaliger Aufforderung der obersten Landesbehörde, nicht nur unzweifelhaft kompetent und berechtiget, sondern auch verpflichtet war, auf dem Exekutionswege der neunjährigen Verschleppung dieser Angelegenheit ein Ende zu machen. Wenn eine Regierung genöthigt ist, mehrjähriger Renitenz einer Gemeinde entgegenzutreten und eine durch die Gesetze geforderte öffentliche Anstalt im Wege der Vollziehung herzustellen, so kann von einer Verletzung des Verfassungsartikels, betreffend die Freiheit der Gemeindeverwaltung, keine Rede sein.*)

2) Der Grosse Rath des Kantons St. Gallen erliess am 7. März 1856 ein neues Steuergesetz, welches folgenden Art. 18 enthält: »Wenn zur Bestreitung der Bedürfnisse des Kirchen-, Pfrund- und Primarschulwesens Steuern erhoben werden müssen, so sind dieselben nach Massgabe des Staatssteuerregisters auf die Genossen und Niedergelassenen, welche im Umfange der betreffenden Kirchen- oder Schulgenossenschaft wohnen, zu verlegen. Von den Niedergelassenen dürfen Steuern nur dann, und zwar nach gleichem Massstab, erhoben werden, wenn solche auch von den Genossen erhoben werden.« Gegen diese Gesetzesbestimmung rekurrirte der evangelische Schulrath der Stadt St. Gallen,

*) Bundesbl. 1858 I. 278—284.

weil durch dieselbe die Niedergelassenen zu Mitnutzniessern der bisher bloss bürgerlichen Schulfonds gemacht und die Bürgerschaft an ihrem Eigenthum, welches durch die Verfassung gewährleistet sei, beeinträchtigt werde, indem die Zinse dieser Fonds von nun an nicht bloss für die Beschulung der Bürger, sondern auch der Hintersässen verwendet werden müssten. Die Bundesversammlung aber fand, der Grosse Rath habe, indem er den angefochtenen Art. 18 aufstellte, nur von seinem verfassungsmässigen Rechte, das Steuerwesen der Gemeinden gesetzlich zu normiren, Gebrauch gemacht; der Art. 18 wolle nur, dass die Kinder der Bürger und Einsassen in Zukunft unentgeltlichen Primarunterricht geniessen und dass die Einwohner einer Gemeinde in gleicher Weise die daherigen Kosten tragen; er berühre also nur ein öffentliches und kein privatrechtliches Verhältniss. Die Frage des Eigenthums am Schulfonde der Stadt St. Gallen sei, wenn darüber zwischen der Bürgerschaft und der Einwohnergemeinde Streit entstehe, vor dem bürgerlichen Richter auszutragen, und nach ausdrücklicher Erklärung der Regierung von St. Gallen stehe in dieser Hinsicht der Genossengemeinde der Stadt St. Gallen der Rechtsweg offen. Demnach wurde über die Beschwerde zur Tagesordnung geschritten.*)

3) Die Regierung von Schwyz hatte einen Beschluss der Genossengemeinde Gersau aufgehoben, nach welchem das Kapital eines aus dem Erlöse eines abgeholzten Waldes gebildeten Fondes zur Vertheilung unter die Genossen angegriffen werden sollte. Die Mehrheit der Genossen erhob gegen den Beschluss der Regierung Rekurs beim Bundesrathe; sie behauptete, es liege darin ein Eingriff in das den Korporationen seit unvordenklicher Zeit zugestandene und durch § 20 der Verfassung gewährleistete Recht der freien und unabhängigen Verwaltung und Benutzung ihres Vermögens. Der Bundesrath verwies die Rekurrenten in erster Linie gemäss § 11 der Verfassung an den Kantonsrath. Von diesem abgewiesen, gelangten sie abermals an den Bundesrath, welcher nun die Beschwerde materiell prüfte, jedoch ebenfalls unbegründet fand. Er ging dabei von folgenden Erwägungen aus: »Nach den allgemein anerkannten und in der Natur der Sache begründeten

*) Bundesbl. 1858 II. 419—425. 499—507. Amtl. Samml. VI. 42—43.

Rechtsgrundsätzen ist den bloss zeitlichen Repräsentanten einer juristischen Person die freie Disposition über deren Stammgut, beziehungsweise die beliebige Schwächung oder Aufhebung des letztern nicht gestattet, da dasselbe für die dauernden Zwecke der Korporation dienen soll. Diese Grundsätze werden in § 20 der Verfassung von Schwyz bestätigt; hier wird nämlich den Korporationen, neben der Unverletzlichkeit des Eigenthums, nur die Verwaltung und die Befugniss, die Art und Weise der Benutzung und der Verwaltung ihrer Güter selbst zu bestimmen, zugesichert. Demnach haben die Verwaltungsbehörden des Kantons Schwyz durch Aufhebung von Beschlüssen über Vertheilung der Korporationsgüter Gersau lediglich einen verfassungswidrigen Eingriff dieser Korporation in ihr Stammgut abgewehrt, wozu sie auch ohne Spezialmandat verflichtet war, durch ihre allgemeinen beschwornen Pflichten, die Verfassung des Kantons zu handhaben.«*)

4) Der Armen- und Waisenrath in Luzern, als Organ der dortigen Ortsbürgergemeinde, beschwerte sich beim Bundesrathe darüber, dass durch Beschluss des Grossen Rathes vom 4. Juni 1862 ihm die Verwaltung des Schul- und Kirchenfondes der ehemaligen Ursulinerinnen abgenommen und dem Stadtrathe, dem Organ der Einwohnergemeinde, übertragen worden sei. Die Beschwerde stützte sich auf § 10 und 19 der Kantonsverfassung, welche die Unverletzlichkeit des Eigenthums und die Trennung der Gewalten sanktioniren. Sie wurde vom Bundesrathe aus folgenden Gründen abgewiesen: »Der Gemeinde Luzern steht offenbar das Eigenthum an dem Ursulinerfond und damit auch das Recht auf die Verwaltung desselben zu, mit der Berechtigung, gegen jede Antastung desselben den Schutz des Richters anzurufen, wenn es z. B. den Staatsbehörden einfallen sollte, die Verwaltung des Gutes an sich zu ziehen oder dieselbe einem beliebigen Dritten übertragen zu wollen. Eine ganz andere Frage ist aber die, wem im Innern der zu dieser Verwaltung berechtigten Persönlichkeit das Verwaltungsrecht zukomme, beziehungsweise welcher von den beiden Körperschaften der nach aussen einheitlichen, aber nach innen geschiednen Gemeinde, der Einwohner- oder der Ortsbürgergemeinde dasselbe

*) Ullmer II. 465. Vergleiche oben (S. 494) den Entscheid des Bundesgerichts in Sachen der Genossame Pfäffikon.

zustehe. Die Regulirung der Verwaltung eines öffentlichen Gutes in dieser Richtung gehört offenbar der Sphäre des öffentlichen Rechts an, das die verschiedenen Organe einer Gemeinde schafft, denselben ihre Kompetenzen und Pflichten anweist und deren Rechte gegen einander abgränzt.« *)

5) Im Kanton Freiburg wurde unter'm 30. November 1872 ein Gesetz erlassen, welches den niedergelassnen Freiburgern und den im Besitze einer Aufenthaltsbewilligung befindlichen Schweizerbürgern das Recht ertheilt, nach einjährigem gesetzlichem Aufenthalte in der betreffenden Gemeinde an den Gemeindeversammlungen sich zu betheiligen und zu stimmen, wenn es sich um Wahlen des Gemeinde- und Generalrathes oder um öffentliche Angelegenheiten, welche die ganze Bevölkerung berühren, handelt. Zugleich stellt das Gesetz für die Gemeinden mit über 1500 Seelen einen Generalrath auf, der mit der Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten und mit der Verwendung der hiefür bestimmten Fonds beauftragt ist. In Verbindung mit einer ältern Bestimmung, wonach im Kanton Freiburg keine Gemeindesteuern erhoben werden dürfen, so lange aus den Einkünften des Burgergutes Nutzungen an die Gemeindsbürger vertheilt werden, somit das ganze Gemeindevermögen vor Allem den lokalen Interessen zu dienen hat, fand der Stadtrath von Murten in dem neuen Gesetze, welches den Entscheid über Gemeindeausgaben der Einwohnergemeinde, beziehungsweise dem sie vertretenden Generalrathe übertrage, eine Verletzung des Art. 12 der Verfassung, welcher das Eigenthumsrecht im Allgemeinen, und des Art. 77, welcher noch insbesondere den Gemeinden das Eigenthum und die Verwaltung ihres Vermögens gewährleistet. Der Bundesrath wies diese Beschwerde ab, aus folgenden Gründen: Es ergebe sich aus Art. 39 und 61 des Gesetzes vom 7. Mai 1864, in Verbindung mit Art. 5 des Gesetzes vom 30. November 1872, dass die Verwaltung aller Gemeindegüter und Fonds, welche eine besondere Bestimmung und speziell zum Gebrauche der Burger dienen, den Burgern allein unter Ausschluss der Nichtburger vorbehalten bleiben. Was das übrige Vermögen betreffe, welches den öffentlichen Zwecken diene, so müsse dasselbe wesentlich wie bisher zur Bestreitung der örtlichen und allgemeinen Ausgaben, welche

*) Ullmer II. S. 501 ff.

das Gesetz den Gemeinden auferlegt, bestimmt werden und es liege keine Verletzung des Eigenthumsrechtes vor, wenn die Einwohner, welchen es ebensowohl als den Bürgern diene, gleich den letztern berufen seien, über seine Verwendung zu beschliessen. Der Art. 77 gewährleiste den Gemeinden die freie Verwaltung ihrer Güter, nicht aber die ewige Unveränderlichkeit ihrer Organisation; er bestimme vielmehr, dass das Gesetz Alles, was sich auf die politische und administrative Organisation beziehe, regle. Der freiburgische Gesetzgeber habe, indem er die dortige Gemeindeverwaltung mit den Ideen und den Verhältnissen unserer Zeit mehr in Uebereinstimmung brachte, dem Rechte der Gemeinden, ihre Güter frei zu verwalten, keinen Eintrag gethan. Dieser Entscheid des Bundesrathes wurde weiter gezogen an die gesetzgebenden Räthe, aber von diesen bestätigt.*)

Fünftes Kapitel.

Sorge für die gemeinsame Wohlfahrt.

§ 1. Aufhebung der Binnenzölle.

Die Eidgenossenschaft hat, wie wir gesehen haben, nicht bloss den Zweck, die Unabhängigkeit der Schweiz und ihrer einzelnen Theile dem Auslande gegenüber zu wahren und im Innern Ruhe und Ordnung zu handhaben; sie begnügt sich auch nicht damit, die den Schweizerbürgern gewährleisteten individuellen Rechte zu schützen, sondern sie hat sich auch noch die letzte und schönste Aufgabe gestellt: die gemeinsame Wohlfahrt der Eidgenossen zu befördern. Dieser vierte Bundeszweck führt uns wesentlich auf das Gebiet der materiellen Verhältnisse, während wir bei den garantirten Rechten der Schweizerbürger es mehr mit ideellen Interessen zu thun hatten. Indem wir es unternehmen, die vielen trefflichen,

*) Bundesbl. 1873 III. 1014—1021. IV. 680—685. 1874 I. 195.

im Interesse der allgemeinen Wohlfahrt liegenden Einrichtungen darzustellen, welche der neue Bund hervorgerufen oder begünstigt hat, beginnen wir mit der Wegräumung derjenigen Schranken, welche zur Zeit, als die Bundesverfassung begründet wurde, dem freien Verkehre im Innern der Schweiz noch im Wege standen. Oben hatten wir es mit dem Grundsatze der Verkehrsfreiheit, als garantirtes Recht der Schweizerbürger aufgefasst, zu thun; hier beschäftigen wir uns mit den Anordnungen, welche der Bund im Interesse der Wohlfahrt des Vaterlandes getroffen hat, um diejenigen kantonalen Institute zu beseitigen, welche bis zum Jahr 1848 die Lebensströmungen des freien Verkehrs hemmten.

Schon der Bundesentwurf von 1832 beabsichtigte die Aufhebung der Binnenzölle; er wollte jedoch an deren Stelle Strassen- und Brückengelder setzen, welche den Kantonen von Waaren, Wagen, Reisenden und Vieh nach dem Massstab von Gewicht und Entfernung, Zahl und Bespannung und mit Berücksichtigung der Bau- und Unterhaltungskosten von Strassen und Brücken bewilligt werden sollten. Der Entwurf der Tagsatzung von 1833 hingegen liess die bestehenden, von der Bundesbehörde genehmigten Zölle, Weg- und Brückengelder in Kraft bestehen und begnügte sich damit, eine allgemeine Untersuchung anzuordnen, um die Gewissheit zu erlangen, dass in den Kantonen keine andere als solche genehmigte Gebühren bezogen werden. Diese Revision fand nachher wirklich statt und führte zu den Tagsatzungsbeschlüssen von 1840, 1841 und 1844, durch welche die zu Recht bestehenden Zölle als solche anerkannt wurden. In den anderhalb Jahrzehnden, welche vom ersten Versuche einer Bundesreform bis zur wirklichen Durchführung derselben verstrichen, verbreitete sich immer allgemeiner die Ueberzeugung, dass die Fesseln, welche die Binnenzölle dem Handelsverkehre schlugen, zu beseitigen, die Schlagbäume, welche die Kantone von einander trennten, aufzuheben seien und dass die Schweiz, um mit dem Auslande Handelsverträge abschliessen zu können, als ein, auf dem Gebiete der Volkswirthschaft einheitlicher Staatskörper demselben gegenübertreten müsse. Vereine wurden gegründet, welche sich die endliche Erreichung dieses Zieles zur hauptsächlichsten Aufgabe setzten, und im September 1847 versammelte sich in Aarau eine, von $10^1/_2$ Kantonen (Zürich, Bern, Glarus, Solothurn, Basel, Schaffhausen, Appenzell A. Rh., St. Gallen, Graubünden, Aargau

und Thurgau) besuchte Konferenz, welche den Entwurf eines Zollkonkordates ausarbeitete, der dann bei den darauf folgenden Verhandlungen über die Bundesrevision als treffliche Vorarbeit benutzt werden konnte. In der Revisionskommission fühlte man auf's Lebhafteste die Schwierigkeiten, welche die bisherigen, auf sehr irrationalen Grundlagen beruhenden und in sehr ungleichem Verhältnisse von den Kantonen bezogenen Zölle, sowie die klar vorliegende Nothwendigkeit einer ausreichenden Entschädigung für dieselben der Centralisation des Zollwesens entgegensetzten; indessen liess man sich dadurch nicht abhalten, nach dem grossen Ziele zu streben, in welchem man geradezu eine Lebensfrage für den neuen Bund erblickte.

Nach langen und verwickelten Berathungen, deren nähern Verlauf wir hier übergehen wollen, weil er für die Mehrzahl unserer Leser kein hinlängliches Interesse mehr hätte, gelangte die Kommission am Schlusse ihrer Arbeit zu folgenden Anträgen: 1) Das Zollwesen ist Sache des Bundes. 2) Dem Bunde steht das Recht zu, die von der Tagsatzung bewilligten oder anerkannten Zölle, Weg- und Brückengelder, Kaufhaus und ähnliche Gebühren gegen Entschädigung ganz oder theilweise aufzuheben und dagegen Eingangs-, Ausgangs- und Durchgangszölle zu beziehen, für deren Erhebung einige allgemeine Grundsätze aufgestellt wurden. 3) Die Centralisation des Zollwesens soll gleich bei der ersten Einführung eine möglichst grosse Anzahl von Kantonen umfassen. 4) Die Entschädigungssumme wird nach dem Durchschnitt des Reinertrages der Jahre 1845, 1846 und 1847 berechnet. 5) Der Ertrag der Eingangs-, Ausgangs- und Durchgangszölle wird folgendermassen verwendet: a) Jeder Kanton, dessen Gebühren ganz oder theilweise aufgehoben worden sind, erhält 3 Batzen per Kopf der Bevölkerung. b) Wenn ein Kanton hiedurch für die aufgehobenen Gebühren noch nicht hinlänglich gedeckt ist, so hat er noch so viel aus dem Ertrag der Grenzzölle zu beziehen, als zu seiner vollständigen Entschädigung erforderlich ist. Die allfällige Mehreinnahme fällt in die Bundeskasse. c) Ausser den nach vorstehenden Bestimmungen zu erhebenden Zöllen werden schweizerische Gränzgebühren bezogen. Der Bundesgesetzgebung bleibt die Festsetzung der Tarife, sowie eine allfällige Vereinigung der (seit 1819 be-

stehenden) Gränzgebühren mit den neu einzuführenden Gränzzöllen vorbehalten.

Diesem Entwurfe der Revisionskommission schloss sich die von der Tagsatzung für die materiellen Fragen niedergesetzte Kommission im Wesentlichen an: nur schlug sie vor, das bestimmte Programm aufzustellen, dass die auf dem Transit lastenden Binnenzölle jedenfalls abzulösen und die an deren Stelle tretenden Gränzzölle mit den bisherigen eidgenössischen Gränzgebühren zu verschmelzen seien; ferner beantragte sie aus Rücksicht für die Kantone, welche geringe Zölle, aber einen bedeutenden Verkehr hatten, 4 statt 3 Batzen auf den Kopf aus den Zollerträgnissen zu verabfolgen; endlich wählte sie für die Ausmittlung des Reinertrages der bisherigen Zölle die 5 Jahre 1842 bis 1846, indem sie von dem letzten Jahre 1847 wegen seiner vielfachen Abnormitäten (Theurung der Lebensmittel und Sperre der süddeutschen Staaten im Frühling, Sonderbundskrieg im Spätherbst) abzusehen für angemessen erachtete. Von der Tagsatzung selbst wurden alle diese Vorschläge der Kommission angenommen, während die meisten der von einzelnen Gesandtschaften gestellten Amendements in Minderheit blieben. Mehrheiten ergaben sich nur für den Antrag von Waadt, welcher dem Bunde das Recht vorbehielt, bei ausserordentlichen Verhältnissen vorübergehend von den, für den Zolltarif aufgestellten Grundsätzen abzuweichen, sowie für denjenigen von Zürich, nach welchem bei den, zur Amortisation eines Baukapitals bewilligten Zöllen der Bezug oder die Entschädigung aufhören sollte, sobald das Kapital nebst Zinsen gedeckt sei. Endlich wurde, ebenfalls auf Zürich's Antrag, der Vorbehalt angenommen, dass für öffentliche Werke von nationaler Bedeutung und ausserordentlicher Kostspieligkeit der Bund auch in Zukunft noch Zölle, Weg- und Brückengelder bewilligen könne. Bei der zweiten Berathung des Bundesprojektes in der Tagsatzung fügten dann noch die Redaktoren den Zusatz bei, dass der Bund berechtigt sei, die bestehenden Zollgebäude an der Schweizergränze als Eigenthum oder miethweise zu übernehmen.*) Die betreffenden Artikel der 1848er Bundesverfassung lauteten nun folgendermassen:

*) Abschied S. 170—175, 190—214, 218—221, 252—255, 259—261.

Art. 23. Das Zollwesen ist Sache des Bundes.

Art. 24. Dem Bunde steht das Recht zu, die von der Tagsatzung bewilligten oder anerkannten Land- und Wasserzölle, Weg- und Brückengelder, verbindliche Kaufhaus- und andere Gebühren dieser Art, mögen dieselben von Kantonen, Gemeinden, Korporationen oder Privaten bezogen werden, gegen Entschädigung ganz oder theilweise aufzuheben. Diejenigen Zölle und Weggelder, welche auf dem Transit lasten, sollen jedenfalls im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft und zwar gleichzeitig eingelöst werden.

Die Eidgenossenschaft hat das Recht, an der schweizerischen Gränze Eingangs-, Ausgangs- und Durchgangszölle zu erheben.

Sie ist berechtigt, gegenwärtig für das Zollwesen bestimmte Gebäulichkeiten an der schweizerischen Gränze gegen Entschädigung entweder als Eigenthum oder miethweise zur Benutzung zu übernehmen.

Art. 25. Bei Erhebung der Zölle sollen folgende Grundsätze beachtet werden:

1) Eingangsgebühren:

a. Die für die inländische Industrie erforderlichen Stoffe sind im Zolltarif möglichst gering zu taxiren.

b. Ebenso die zum nothwendigen Lebensbedarf erforderlichen Gegenstände.

c. Die Gegenstände des Luxus unterliegen der höchsten Taxe.

2) Durchgangsgebühren, und in der Regel auch die Ausgangsgebühren sind möglichst mässig festzusetzen.

3) Durch die Zollgesetzgebung sind zur Sicherung des Gränz- oder Marktverkehrs geeignete Bestimmungen zu treffen.

Dem Bunde bleibt immerhin das Recht vorbehalten, unter ausserordentlichen Umständen, in Abweichung von vorstehenden Bestimmungen, vorübergehend besondere Massnahmen zu treffen.

Art. 26. Der Ertrag der Eingangs-, Ausgangs- und Durchgangszölle wird folgendermassen verwendet:

a. Jeder Kanton erhält 4 Batzen auf den Kopf nach dem Masstab der Gesammtbevölkerung, welche nach der Volkszählung von 1838 berechnet wird.

b. Wenn ein Kanton hierdurch für die nach Art. 24 aufgehobenen Gebühren nicht hinlänglich gedeckt wird, so hat er noch

so viel zu beziehen, als erforderlich ist, um ihn für dieselben Gebühren nach dem Durchschnitt des Reinertrages der fünf Jahre, 1842 bis und mit 1846, zu entschädigen.

c. Die Mehreinnahme fällt in die Bundeskasse.

Art. 27. Wenn Zölle, Weg- und Brückengelder für Tilgung eines Baukapitals oder eines Theiles desselben bewilligt worden sind, so hört der Bezug derselben oder die Entschädigung auf, sobald das Kapital oder der betreffende Theil nebst Zinsen gedeckt ist.

Art. 31. Der Bezug der in Art. 29 litt. e bezeichneten Gebühren (d. h. der von der Tagsatzung bewilligten oder anerkannten Gebühren, welche der Bund nicht aufgehoben hat, s. oben S. 300) steht unter der Aufsicht des Bundesrathes. Sie dürfen nicht erhöht und der Bezug derselben darf ohne Genehmigung der Bundesversammlung, wenn er auf eine bestimmte Zeit beschränkt war, nicht verlängert werden.

Die Kantone dürfen weder Zölle, Weg- noch Brückengelder unter irgend welchem Namen neu einführen. Von der Bundesversammlung können jedoch auf bestimmte Zeit solche Gebühren bewilligt werden, um die Errichtung öffentlicher Werke zu unterstützen, welche im Sinne des Art. 21 von allgemeinem Interesse für den Verkehr sind und ohne solche Bewilligung nicht zu Stande kommen könnten.

In die Hand der neuen Bundesbehörden, welche die Bundesverfassung in's Leben einzuführen hatten, war nach dem klaren Wortlaute des Art. 24 der Entscheid gelegt über die wichtige und folgenreiche Frage, ob die Centralisation des Zollwesens in der Schweiz eine vollständige oder nur eine theilweise sein sollte. Bei der Verschiedenartigkeit der Interessen, welche in den Kantonen sich gegenüberstanden, ist es begreiflich, dass in der nationalräthlichen Kommission, welche die Frage zuerst zu begutachten hatte, entgegengesetzte Ansichten sich geltend machten. In dem ungleichen Verhältnisse, nach welchem die Kantone zufolge Art. 26 entschädigt werden sollten, lag für diejenigen Kantone, welche bis dahin keine oder nur geringe Zolleinnahmen gehabt hatten, ein gewichtiges Motiv, um die Ansicht aufzustellen und festzuhalten, dass nicht alle Zölle, sondern nur die auf dem Transit lastenden aufgehoben und ausgelöst werden sollten; ferner suchten diejenigen Abgeordneten, welche überhaupt niedrige Zollansätze wünschten, auch die Entschädigungssumme so niedrig als möglich zu stellen. Die Mehrheit

stellte sich indessen auf den Standpunkt, es habe bei der Bundesreform die leitende Idee gewaltet, durch Verlegung der Zölle an die Gränze die schon längst gewünschte Befreiung des innern Verkehrs zur That und Wahrheit zu machen. Nur die Hauptadern des Verkehrs von allen beschränkenden und hemmenden Zöllen befreien, die Nebenadern und Aederchen dagegen unterbunden lassen, wäre kein gerechtes System und leicht könnten sich an jene Zölle und Gebühren, welche man den Kantonen belassen möchte, mit der Zeit wieder andere anhängen und so den Boden, den man möglichst befreien wollte, wieder überwuchern. Zudem entstehe die Frage, was im Sinne des Art. 24 eigentlich unter »Transit« zu verstehen sei. Solle damit, wie auch die Minderheit der Kommission zugebe, nicht bloss der von einem auswärtigen Staate zum andern durch die Schweiz gehende Verkehr, sondern auch der Verkehr von einem Kanton in einen andern oder durch einen andern in einen dritten bezeichnet sein, so ergebe sich gerade bei dieser Auffassung die ganze Schwierigkeit der Frage: welche Zölle und Gebühren lasten, und welche lasten nicht auf diesem Verkehr, und wie können dieselben durch gesetzliche Bestimmungen ausgeschieden werden? Diese Schwierigkeit, ja Unmöglichkeit der Ausführung, neben der allgemeinen Idee der Centralisation, bestimmte die Mehrheit der Kommission, in dieser Frage nicht durch scharf abgegränzte Bestimmungen vorzugreifen, sondern der Transaktion und Unterhandlung offene Bahn zu erhalten. Dagegen war sie mit der Minderheit darüber einverstanden, dass es Weg- und Brückengelder gebe, welche sich auf ausnahmsweise lokale Verhältnisse beziehen und ohne irgend welchen Nachtheil für die freie Bewegung des Verkehrs fortbestehen können. Ebenso herrschte in der Kommission nur eine Ansicht darüber, dass es eine Ungerechtigkeit wäre, wenn da, wo Verbrauchssteuern mit den auszulösenden Zöllen vermischt seien, die ganze Summe der von solchen Kantonen eingegebenen Zollrechnungen als Entschädigung ausbezahlt würde; daher wurde vorgeschlagen, es sollen in den genannten Fällen für Gebühren, welche auf den eignen Verbrauch der betreffenden Kantone fallen, verhältnissmässige Abzüge gemacht oder, wenn eine Verständigung nicht möglich, den Kantonen der Fortbezug gewisser Gebühren bewilligt werden. Diesen Ansichten der nationalräthlichen Komission, beziehungsweise ihrer Mehrheit schlossen sich nach

längeren Debatten die beiden gesetzgebenden Räthe an und es wurden demnach in das Bundesgesetz über das Zollwesen vom 30. Juni 1849 folgende Bestimmungen aufgenommen:

»Art. 56. Alle im Innern der Eidgenossenschaft mit Bewilligung der Tagsatzung bestehenden Land- und Wasserzölle, Weg- und Brückengelder, verbindliche Kaufhaus-, Wag-, Geleit- und andere Gebühren dieser Art, mögen sie von Kantonen, Korporationen oder Privaten bezogen werden, hören, mit Ausnahme der von dem Bundesrathe ausdrücklich zu bezeichnenden, für deren Fortbestand die nachträgliche Genehmigung der Bundesversammlung einzuholen ist, vom Bezuge der neuen Gränzzölle an gänzlich auf.

»Der Bundesrath hat in Betreff der Entschädigungssumme mit den Kantonen in Unterhandlung zu treten und mit Berücksichtigung des Grundsatzes, dass bei denjenigen Kantonen, wo mit den Zöllen Verbrauchssteuern vermischt sind, für diese Gebühren, soweit sie auf die Consumtion dieser Kantone fallen, verhältnissmässige Abzüge zu machen sind, die Entschädigungssumme auszumitteln.

»Die diessfälligen mit den Kantonen abgeschlossenen Verträge unterliegen der Genehmigung der Bundesversammlung.

»Den Kantonen liegt es hinwieder ob, alle Entschädigungen an ihre Gemeinden, Korporationen oder Privaten für solche Gebühren, die sie ihnen zugestanden hatten und die dann aufgehoben wurden, zu leisten.

»Art. 57. Ebenso sind sofort und ohne Entschädigung alle diejenigen Gebühren aufzuheben, deren Bezug nie von der Tagsatzung bewilligt worden, insoweit sie nicht unter den Art. 32 der Bundesverfassung (s. unten) fallen.*)

Das neue eidgenössische Gränzzollsystem, welches durch das Bundesgesetz vom 30. Juni 1849 eingeführt wurde und bei welchem man darauf Bedacht nahm, nicht bloss die den Kantonen zu bezahlenden Entschädigungen, sondern auch eine erkleckliche Mehreinnahme zu gewinnen, aus welcher der Bund seine Bedürfnisse bestreiten könne, werden wir in demjenigen Kapitel behandeln, welches das Finanzwesen der Eidgenossenschaft darzustellen bestimmt ist. Hier haben wir bloss noch über das Resultat der Ver-

*) Bundesbl. 1849 II. 177—195, 199—212, 219—252, 481—482.

handlungen zu berichten, welche der Bundesrath mit denjenigen Kantonen zu pflegen hatte, die eine höhere Entschädigung als die in Art. 26 der Bundesverfassung von 1848 in erster Linie ausgeworfenen 4 Batzen per Kopf für sich in Anspruch nahmen. Es gelang den unverdrossenen Bemühungen des eidgenössischen Handels- und Zolldepartements, welches sich der gewandten und sachkundigen Unterstützung des Hrn. Nationalrath Achilles Bischoff von Basel zu erfreuen hatte, mit allen diesen Kantonen Auslösungsverträge abzuschliessen, die zu dem befriedigenden Resultate führten, dass nur wenige innere Zollbezüge fortbestehen sollten, während die geforderten Entschädigungssummen (mit Inbegriff der Kantone, welche sich mit ihrem Bevölkerungstreffnisse begnügen mussten) von Fr. 2,132,920 auf Fr. 1,700,000 alte Währung herabgesetzt wurden. Mit diesem jährlich zu bezahlenden Betrage waren nicht nur die den Transit beschwerenden Zölle, sondern überhaupt die meisten von der Tagsatzung anerkannten Zölle und zollartigen Gebühren, Weg- und Brückengelder, verbindliche Kaufhaus- und ähnliche Gebühren ausgelöst. Es war daher gleich beim ersten Anlaufe offenbar mehr erreicht als man bei Entwerfung der Bundesverfassung für möglich und ausführbar gehalten hatte. »Die Befreiung von einer Unzahl innerer Zölle und Weggelder«, sagt der Bericht der nationalräthlichen Kommission, welche die Loskaufsverträge zu prüfen hatte, »erscheint als eine der erfreulichsten Errungenschaften der neuen Bundeseinrichtungen — eine Errungenschaft, die sowohl in materieller Beziehung als unter dem höhern Gesichtspunkte näherer, eidgenössischer Verbrüderung und vaterländischer Zusammengehörigkeit der Kantone segensreiche Früchte zu tragen nicht ermangeln wird. Mögen die dafür zu bringenden Opfer nicht schmerzen! Ohne solche und ausser einem grossartigen Moment nationaler Erhebung wäre die Erreichung dieses Zieles eine reine Unmöglichkeit geblieben.« Wie ungleich indessen die Loskaufssummen sind, welche die einzelnen Kantone für ihre der Eidgenossenschaft abgetretenen Zölle und zollartigen Gebühren beziehen, ergibt sich aus folgender Zusammenstellung:

1) 40 Rappen (alte Währung) per Kopf bezogen die Kantone Zürich, Luzern, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Glarus, Zug, Appenzell Inner- und Ausserrhoden, Neuenburg.

2) Zwischen 40 und 50 Rappen per Kopf Bern und Freiburg.

3) Zwischen 50 und 60 Rappen per Kopf Solothurn, Aargau, Thurgau und Genf.

4) Zwischen 60 Rappen und 1 Franken per Kopf St. Gallen, Waadt und Wallis.

5) Zwischen 1 und 2 Franken per Kopf Basel-Landschaft, Schaffhausen und Tessin.

6) Graubünden bezog per Kopf 2 Fr. $48^1/_2$ Rp.

7) Uri per Kopf 3 Fr. $99^2/_5$ Rp.

8) Basel-Stadt per Kopf 4 Fr. $27^8/_5$ Rp.,
also mehr als das Zehnfache der Normal-Entschädigung!

In dieser Uebersicht sind nicht inbegriffen die mehrern Kantonen gemeinschaftlich zu bezahlenden Entschädigungen für Hauenstein- und Linthzölle, sowie die von der Eidgenossenschaft übernommenen Schneebruchkosten über den Gotthard.*)

Seit dem Jahr 1850 sind von der Eidgenossenschaft fernerhin noch losgekauft worden die Brückengelder für die Nydeckbrücke in Bern, für die beiden Drahtbrücken in Freiburg, für die Drahtbrücke zu Aarburg, für mehrere Rhonebrücken im Kanton Wallis, für die grosse Brücke Melide-Bissone im Kanton Tessin, für die Arvebrücke bei Carouge, für die Rheinbrücken bei Seckingen und Laufenburg, sowie das Weggeld auf der Strasse zum Bade Leuk. Die Gesammtsumme, welche der Bund den Kantonen für losgekaufte Zölle jährlich zu entrichten hatte, betrug (ohne die von der Eidgenossenschaft übernommenen Schneebruchkosten am St. Gotthard) im Jahr 1872 Fr. 2,398,553. 06 neue Währung.**)

Im Jahr 1864 ersuchte der Regierungsrath des Kantons St. Gallen um Bewilligung eines Brückengeldes auf einer bei Monstein über den Rhein zu erbauenden Brücke. Die Bewilligung wurde jedoch nicht ertheilt, indem dieselbe vom Gesichtspunkt des allgemeinen Interesses, wie es der Art. 31 der Bundesverfassung vorschreibe, nicht gerechtfertigt erscheine.***)

Mit Ende des Jahres 1861 ist die Amortisation des Baukapitals

*) Bundesbl. 1850 I. 277—309. Amtl. Samml. IV. 363—367.

**) Amtl. Samml. III. 341 ff., 621 ff. V. 179 ff. VI. 542 ff. VIII. 32, 167 ff., 186, 411 ff., 458, 606 ff.

***) Bundesbeschluss vom 16. Heumonat 1864. A. S. VIII. 102.

der Hauensteinstrassen eingetreten und damit die zu diesem Zwecke bezahlte Zollentschädigung gemäss Art. 27 der Bundesverfassung dahingefallen.*)

Die Befreiung von allen innern Zöllen und zollartigen Gebühren, welche früher wie ein Alp auf dem Verkehre lasteten, wurde als eine so grosse Wohlthat in der Schweiz empfunden, dass die Bundesversammlung nicht daran denken durfte, von derjenigen Bestimmung des Art. 31 Gebrauch zu machen, kraft dessen sie befugt war, zu Unterstützung von öffentlichen Werken, welche im allgemeinen Interesse liegen, neue Zölle zu bewilligen. Sie zog es vielmehr, wie wir später sehen werden, vor, derartigen gemeinnützigen Unternehmungen direkte Geldunterstützungen aus der Bundeskasse zu gewähren. Um so sorgfältiger wachte der Bundesrath darüber, dass nicht die Kantone eigenmächtiger Weise, zuwider dem Verbote des nämlichen Art. 31, unter irgend welchem Namen neue Zölle einführen. Schon in den Jahren 1850 und 1851 fand sich der Bundesrath veranlasst, Holzausfuhrzölle, welche die Kantone Uri und Luzern theils offen, theils verdeckt eingeführt hatten, als im Widerspruche mit Art. 29 und 31 der Bundesverfassung stehend aufzuheben.**) Einen versteckten Ausgangszoll fanden die Bundesbehörden auch in einer, im Kanton Wallis eingeführten Holzschlaggebühr, weil dieselbe nicht von allem, also auch von dem zum eigenen Gebrauche einer Haushaltung oder einer Gemeinde dienenden, sondern nur von dem in den Verkauf übergehenden Holze erhoben und weil überdiess der Bezug dieser auf den Verkehr gelegten Abgabe durch Gränzbureaux kontrolirt wurde. Die Regierung von Wallis wurde daher eingeladen, den Bezug der Holzschlagtaxe einzustellen, und als sie dann ihr Dekret abänderte, verweigerte der Bundesrath demselben abermals die Genehmigung, weil darin wieder ein Unterschied gemacht war zwischen dem für den innern Consum des Kantons bestimmten Holze, welches die Taxe an den Bezirkseinnehmer, und dem auszuführenden Holze, welches sie an der Gränze entrichten sollte. Der Bundesrath erblickte in dieser Bestimmung die Absicht, die Besteuerung des auszuführenden Holzes dem Einwohner des Kantons abzunehmen

*) Bundesbl. 1862 II. 33.

**) Amtl. Samml. II. 28—29, 288—290.

und sie dem fremden Käufer zu überbinden.*) — Schwieriger war die Frage zu entscheiden, ob nicht auch die Flössordnung für den Kanton Graubünden einen verdeckten Zoll enthalte. Nach derselben sollten nämlich die Flössenden nicht bloss jeden Schaden, den das geflösste Holz an Wuhren, Brücken, Wasserbauten, Liegenschaften und Gebäuden erweislich verursacht, vollständig ersetzen, sondern überdiess noch für jede Flössung mit Hinsicht auf den Schaden, welcher möglicher Weise erst später zu Tage tritt und dann nicht mehr ausgemittelt werden kann, (den sogenannten unsichtbaren Schaden) — den betreffenden Gemeinden, Korporationen oder Privaten eine besondere Vergütung leisten nach einem hiefür aufgestellten Tarife, welcher für je 100 Stücke Holz je nach ihrer Länge fixe Gebühren bestimmte. Der Bundesrath erblickte in dieser Vergütung einen internen Zollbezug, der als unstatthaft beseitigt werden müsse, wogegen die Regierung von Graubünden bei der Bundesversammlung beantragte, es möge die Flössordnung als mit der Bundesverfassung vereinbar erklärt werden. Die ständeräthliche Kommission, welche den Gegenstand zuerst zu prüfen hatte, sprach sich in ihrer Mehrheit für die Anschauungsweise des Bundesrathes aus, die sie in ihrem Berichte mit schlagenden Gründen unterstützte. Indessen erklärte die Bundesversammlu g, dem Antrage der Minderheit Folge gebend, die graubündnerische Flössordnung mit der Bundesverfassung vereinbar, gestützt auf folgende Erwägungen: »Den Kantonen stehe es zu, Land- und Wasserstrassen zu erkennen und dem öffentlichen Verkehre zu übergeben; aus den Akten gehe hervor, dass seit unvordenklichen Zeiten bis zum Jahr 1838 die Gemeinden, d. h. die anstossenden Grundbesitzer an Bächen und Flüssen das Recht hatten und ausübten, auf ihrem Gebiete die Holzflössung zu gestatten oder zu verbieten; die revidirte Flössordnung vom 2. Juli 1847 enthalte polizeiliche Verfügungen, welche in den Bereich der Kantonalbehörden fallen; sie gewährleiste überdiess den freien Verkehr der Schiffe und Flösse; die Gebühren, welche auf das Flössen von ungebundenem Holz gelegt werden, entsprechen einerseits einer Gegenleistung für Anspruchnahme des Grundeigenthums der Anstösser an Flössen und Bächen, anderseits einem, wenn auch schwer

*) Amtl. Samml. V. 589—590. Bundesbl. 1857 II. 273—277, 429—439. 1860 II. 80—81.

zu ermittelnden, doch wirklichen Schaden, daher können sie nicht in die Kategorie der im Art. 31 der Bundesverfassung untersagten Zollbezüge gestellt werden.« *) — Ferner sah sich der Bundesrath veranlasst, den Art. 31 der Bundesverfassung anzuwenden gegenüber einer Kontrolgebühr von 70 Rp. per Schiffsladung, welche die Regierung von Waadt von allen, an den Ufern des Neuenburger See's landenden Schiffen erheben liess. Sie hatte sich nämlich, um den Schmuggel von geistigen Getränken gehörig überwachen zu können, bewogen gefunden, eine genaue Untersuchung aller ankommenden Schiffe anzuordnen, und suchte sich nun für die Kosten dieser Untersuchung durch jene Gebühr bezahlt zu machen. Der Bundesrath erhob zwar gegen die Kontrolmassregel selbst, als gegen eine nothwendig erscheinende polizeiliche Aufsicht des Schiffsverkehrs, keine Einwendungen; dagegen lud er die Regierung von Waadt ein, die Kontrolgebühr fallen zu lassen, und die Regierung entsprach sofort dieser Einladung. **)

Bei Anlass der Revisionsberathungen von 1871/72 fielen nun auch die Art. 23—27, 31 und 56 der Bundesverfassung von 1848 in neue Behandlung.

Nicht allein waren einzelne Bestimmungen über Loskauf von Zöllen, Weg- und Brückengeldern obsolet geworden, sondern hatte die nationalräthliche Kommission (in Uebereinstimmung mit ihr auch die Kommission des Ständeraths) den Antrag gestellt, die Kosten des gesammten Militärwesens auf Lasten des Bundes zu nehmen und dagegen den Ertrag der Zölle und Posten in die Bundeskasse fallen zu lassen, in dem Sinne, dass damit auch die den Kantonen bisher bezahlten Entschädigungen für die losgekauften Zölle, Weg- und Brückengelder, Kaufhaus- und andere Gebühren dieser Art wegzufallen hätten; einzig ausgenommen bliebe eine an die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis ferner zu leistende Zollentschädigung wegen ihnen obliegenden Unterhalts internationaler Alpenstrassen.

Mit diesem Antrag war man im Allgemeinen einverstanden. Schon innert der nationalräthlichen Kommission, wie später im Schoosse der Räthe, erhoben sich jedoch Bedenken darüber, ob nicht die am 30. April 1850 zwischen der Eidgenossenschaft und

*) Amtl. Samml. IV. 372. Ullmer S. 56—60.

**) Bundesbl. 1858 I. 358.

den Kantonen abgeschlossenen Zollloskaufsverträge Privatrechte geschaffen hätten, und somit nicht einseitig durch eine Verfassungsbestimmung, sondern nur durch neues Uebereinkommen abgeändert werden könnten.

Die Räthe gingen jedoch, in Uebereinstimmung mit dem Bundesrathe, von der Ansicht aus, dass diesfalls von keinen wohlerworbenen Privatrechten gesprochen werden könne, die für alle Zeiten als absolut verbindlich zu betrachten seien. Man berief sich zur Begründung dafür, dass der gesetzgebenden Behörde, für den Fall der Aufstellung eines neuen Staatsgrundgesetzes, die freie Verfügung vorbehalten geblieben, auf den Wortlaut der Formel, mit welcher seiner Zeit die Bundesversammlung jene Verträge genehmigt hatte, also lautend:

»Die Bundesversammlung . . . genehmigt die mit den Kantonen verabredeten Uebereinkünfte über die Zollabtretungen und die daherigen Entschädigungen in der Weise, dass die in Vertragsform stattfindende Ausführung der auf die Zollverhältnisse bezüglichen Verfassungsbestimmungen die rechtliche Stellung des Bundes und der Kantone, wie diese im Sinn und Geist der Bundesverfassung liegt, in keiner Weise verändert, und es ist demnach der Bundesrath beauftragt, in solcher Weise die Uebereinkunft zur gegenwärtigen Auswechslung definitiv ausfertigen zu lassen und die Ratifikation Namens des Bundes beizuschreiben.«

Eine authentische Interpretation dazu bildet der Bericht der Kommission vom 15. April 1850, welche die Genehmigung der Zollablösungsverträge zu begutachten hatte, und hiebei erklärte:

»Die Kommission stimmt zu dieser Fassung, weil sie dafür hält, es sei durch selbe ausdrücklich vorgebogen, dass nicht in irgend einer Zukunft aus den Konventionen geschlossen werden wolle, als wären sie privatrechtlicher Natur und es dürfe selbst im Falle einer Bundesrevision nichts an den daherigen vertragsgemäss eingegangenen Verpflichtungen ohne Einstimmung der Kontrahenten geändert werden. Darüber darf kein Zweifel bleiben; diese Konventionen ruhen auf der Basis des Bundes; — ändert diese, so werden auch die Ableitungen daraus berührt.« *)

Auch materiell waren die Räthe der Ueberzeugung, dass dabei

*) Protokoll des Nat.-Raths 1871/72 S. 104.

kein Unrecht geschaffen werde, indem nicht allein bei den an die Kantone bisher zu leistenden Zollentschädigungen die auffallendsten Ungleichheiten bestanden (siehe S. 510), sondern der Bund mit der Militärlast jedenfalls eine weit höhere jährliche Ausgabe übernahm, als ihm aus den an ihn abzutretenden Zoll- und Postentschädigungen zufliesse.*)

Hiebei wurde aber noch eine zweite Frage aufgeworfen. Gegenüber der Zollentschädigung, welche der Bund laut den Zollablösungsverträgen von 1850 übernommen hatte den Kantonen auszuzahlen, lag diesen dagegen ob, ihrerseits die Gemeinden, Korporationen und Privaten für solche Gebühren selbst zu entschädigen, die letztern zugestanden, aber zufolge der Zollablösungsverträge aufgehoben worden waren.

Solche Entschädigungen an Gemeinden u. s. w. hatten auszurichten die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Freiburg, Baselstadt, Schaffhausen, Innerrhoden, St. Gallen, Aargau, Thurgau, Waadt und Wallis, und beliefen sich dieselben im Ganzen auf Fr. 228,583 75 Rp.

Im Nationalrath wurde nun der Antrag gestellt, eine Bestimmung in die Bundesverfassung aufzunehmen, die ausdrücklich erkläre, dass durch die Annahme des Grundsatzes, das Erträgniss der Zölle habe in die Bundeskasse zu fallen, die Entschädigungsverbindlichkeiten der Kantone gegenüber den Gemeinden, Korporationen und Privaten keine Veränderung erleiden.

Hievon wurde jedoch Umgang genommen. Die Bundesversammlung theilte diesfalls offenbar die Anschauung des Bundesrathes, der sich in seiner Botschaft vom 13. Januar 1872 darüber folgendermassen ausgesprochen hatte:

»Mit den Gemeinden und Korporationen, die hier als Reklamanten auftreten, steht der Bund in durchaus keiner Beziehung. Letzterer hat mit keinen Gemeinden oder Korporationen über Los-

*) Nach approximativer Berechnung betrugen laut Botschaft des Bundesrathes vom 4. Juli 1873 die jährlichen Ausgaben für Uebernahme des Militärwesens (auf Grundlage früherer Gesetzgebung) Fr. 7,534,723, während die Zollentschädigung der Kantone auf Fr. 2,389,000 und die Postentschädigung der Kantone auf Fr. 1,200,000 per Jahr sich belaufen würden.

Protokoll der am 17. Juli 1873 ernannten Kommission des Nationalrathes S. 7 und 16.

kauf von Zöllen oder Brückengeldern unterhandelt, hat ihnen also auch nichts versprochen, noch viel weniger bisher bezahlt, könnte daher von denselben selbst bei der Annahme eines privatrechtlichen Standpunktes unter keinen Umständen für Zollloskaufsbeträge belangt werden, welche ihnen bisher von Kantonen bezahlt worden sind. Die Loskaufsverträge mit Gemeinden und Korporationen wurden alle mit den entsprechenden Kantonen abgeschlossen, wie es im Art. 58 des Bundesgesetzes über das Zollwesen vorgeschrieben ist. Wenn nun die Kantone die in diesen Verträgen mit ihren Gemeinden und Korporationen bestimmten Entschädigungssummen nicht fortbezahlen wollten, so ist die daherige Streitfrage zwischen den beiden Kontrahenten zu erledigen; der Bund kann dabei unmöglich betheiligt sein.« *)

In einer andern Richtung erachtete man es dagegen als Pflicht, den bisherigen Verhältnissen gerecht zu werden. Es betraf dies die Entschädigungen, welche bisher jenen Bergkantonen ausbezahlt wurden, denen der Unterhalt internationaler Alpenstrassen oblag. Allgemein war man einig, dass prinzipiell diesen Kantonen gegenüber eine Entschädigungspflicht bestehe; dabei zog man es vor, die Fixirung diesfallsiger Entschädigungssummen nicht der wandelbaren Bundesgesetzgebung zu überlassen, sondern zu mehrerer Sicherheit der betreffenden Kantone in die Verfassung selbst aufzunehmen.

Laut Botschaft des Bundesrathes vom 31. Januar 1872 fielen hier die Furka-, Axen- und Oberalpstrasse, wie das bündnerische Strassennetz ausser Betracht, da bei den eidgenössischen Subsidien für dieselben in den bezüglichen Bundesbeschlüssen der Strassenunterhalt ausdrücklich den betreffenden Kantonen überbunden wurde. In Berücksichtigung fielen daher nur die Strassen über den Simplon, den Gotthard, den Splügen, den Bernhardin und den Julier sammt Maloja.

In Uebereinstimmung mit der Botschaft des Bundesrathes vom 13. Januar 1872 betrachtete man überdies die Verpflichtung als fortdauernd, dem Linthunternehmen, wenigstens bis zur Erstellung eines hinreichenden Linthfondes, die jährliche Zollentschädigung von Fr. 15,000 dauernd zukommen zu lassen, indem man eben

*) Ebenda S. 380 und 383 unten.

das Linthunternehmen von jeher als eine eidgenössische gemeinnützige Unternehmung betrachtet hatte. Laut projektirter Verfassungsbestimmung sollten auch nur die den Kantonen bisher bezahlten Zollentschädigungen wegfallen, was auf das Linthunternehmen, das eine eigene selbständige Verwaltung besitzt unter Aufsicht und Kontrole des Bundes, überhaupt nicht bezogen werden konnte.*)

Die in den Revisionsberathungen 1871/72 angenommenen Artikel 26, 27, 28 sind dann auch unverändert als Art. 28, 29, 30 in die neue Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 übergegangen, mit der einzigen Aenderung, dass die an Uri zu leistende jährliche Entschädigung von Fr. 70,000 auf Fr. 80,000 erhöht wurde. Dieselben lauten nun folgendermassen:

Art. 28. Das Zollwesen ist Sache des Bundes. Derselbe hat das Recht, Ein- und Ausfuhrzölle zu erheben.

Art. 29. Bei Erhebung der Zölle sollen folgende Grundsätze beachtet werden:

1. Eingangsgebühren:

a) Die für die inländische Industrie und Landwirthschaft erforderlichen Stoffe sind im Zolltarif möglichst gering zu taxiren;

b) ebenso die zum nöthigen Lebensbedarf erforderlichen Gegenstände;

c) die Gegenstände des Luxus unterliegen den höchsten Taxen.

Diese Grundsätze sind, wenn nicht zwingende Gründe entgegenstehen, auch bei Abschliessung von Handelsverträgen mit dem Auslande zu befolgen.

2. Die Ausgangsgebühren sind möglichst mässig festzusetzen.

3. Durch die Zollgesetzgebung sind zur Sicherung des Gränz- und Marktverkehrs geeignete Bestimmungen zu treffen. Dem Bunde bleibt immerhin das Recht vorbehalten, unter ausserordentlichen Umständen, in Abweichung von vorstehenden Bestimmungen, vorübergehend besondere Massnahmen zu treffen.

Art. 30. Der Ertrag der Zölle fällt in die Bundeskasse.

Die den Kantonen bisher bezahlten Entschädigungen für die losgekauften Zölle, Weg- und Brückengelder, Kaufhaus- und andern Gebühren dieser Art fallen weg.

*) Ebenda S. 380.

Ausnahmsweise erhalten die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis, mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen, eine jährliche Entschädigung, welche, in Würdigung aller Verhältnisse, festgestellt wird, wie folgt:

Für Uri	*Fr.*	*80,000*
„ *Graubünden* . .	„	*200,000*
„ *Tessin*	„	*200,000*
„ *Wallis*	„	*50,000*

Für Besorgung des Schneebruchs auf dem St. Gotthard erhalten die Kantone Uri und Tessin eine jährliche Entschädigung von zusammen 40,000 Franken für so lange, als die Strasse über den Bergpass nicht durch eine Eisenbahn ersetzt sein wird.

§ 2. Regulirung der Verbrauchssteuern.

War es im Allgemeinen der Eidgenossenschaft gelungen, mit den Zöllen und zollartigen Gebühren in den Kantonen gründlich aufzuräumen, so fand doch eine Ausnahme statt in Bezug auf die Consumogebühren, hinsichtlich deren sich die Bundesverfassung von 1848, wegen der grossen Wichtigkeit, welche sie für die Finanzsysteme einzelner Kantone (Bern, Luzern, Solothurn) haben, dazu bequemen musste, den Fortbezug ausdrücklich zu gestatten und ihn lediglich an gewisse Bedingungen zu knüpfen. Immerhin war es gegenüber den Entwürfen von 1832 und 1833 als ein grosser Fortschritt zu betrachten, dass die Bundesverfassung den Kantonen nicht mehr alle oder doch mehrere Arten von Verbrauchssteuern, sondern nur noch solche von geistigen Getränken erlaubte.

Der Bundesvertrag von 1815 hatte die Verbrauchssteuern oder Consumogebühren nicht ausdrücklich erwähnt, sondern sich damit begnügt vorzuschreiben, dass keine andern als die von der Tagsatzung bewilligten Zölle von den Kantonen erhoben werden dürfen. Es entspann sich daher, in Folge des von Waadt angefochtenen bernischen Weinohmgeldes, welches gleich einem Eingangszolle an den Kantonsgränzen erhoben wird, ein langwieriger Streit über die Zulässigkeit solcher Gebühren. Die Tagsatzung vom Jahr 1831 zeigte sich, wie wir oben S. 84 gesehen haben, einer ausdehnenden Interpretation des Art. 11 des Bundesvertrages,

insbesondere des darin, wenn auch in beschränkter Weise, ausgesprochenen Grundsatzes des freien Verkehres günstig. Ungeachtet der Verwahrungen mehrerer Stände, welche für ihre, auf verschiedenartigen Produkten erhobenen Consumogebühren*) in die Schranken traten, fasste eine Mehrheit von 12 Stimmen einen sehr eingreifenden Beschluss, welcher u. A. folgende Bestimmungen enthielt: »Es sollen in keinem Kanton die Landes- und Industrieerzeugnisse eines andern Standes mit höhern Abgaben belegt werden dürfen, als die des eigenen Landes. Alle gegen diesen Grundsatz streitenden Verfügungen, die in dem einen oder andern Kanton bestehen möchten, sind als unzulässig erklärt und sollen aufgehoben werden.« **) Allein dieser Beschluss kam niemals zu rechter Durchführung, zumal nachher von Jahr zu Jahr weniger Stimmen daran festhielten. Die Bundesrevisionskommission von 1832 verhehlte sich nicht, dass die Verbrauchsteuern, welche in den meisten Kantonen hauptsächlich von den Erzeugnissen anderer Kantone und des Auslandes, und zwar an den Gränzen erhoben werden, eine Ausnahme bilden von dem Grundsatze des freien Verkehres, den die Bundesglieder sich gegenseitig gewährleisten; allein sie konnte den Versuch nicht wagen, diese Gebühren aufzuheben, weil sich nicht denken liess, dass die Kantonsregierungen mit Einem Male auf eine Finanzquelle verzichten würden, welche da, wo keine direkten Abgaben bestanden, geradezu als die wichtigste erschien. Auch die Abschaffung der Gränzbureaux fand sie nicht ausführbar, weil an die Stelle derselben ein verwickeltes, mit gehässigen Nachforschungen im Innern des Kantons begleitetes Verfahren hätte gesetzt werden müssen. ***) Das Bundesprojekt von 1832 gestattete daher Verbrauchssteuern von Getränken, Lebensmitteln und rohen Landesprodukten, jedoch unter folgenden Beschränkungen: »1) Ihr Bezug soll ohne alle Hemmung des Transits geschehen. 2) Von den eigenen Erzeugnissen des Kantons soll die gleiche Gebühr bezogen werden, wie von denjenigen anderer Kantone. 3) Die Abgabe von schweizerischen Erzeugnissen darf drei Viertheile der auf die ausländischen Erzeugnisse gelegten nicht übersteigen. 4) Die Bezugs-

*) Graubünden z. B. bezog solche nicht bloss von geistigen Getränken, sondern auch von Kaffee, Zucker, Tabak, feinen Gewürzen und Thee.

**) Abschied der ordentl. Tagsatzung v. J. 1831 S. 309—310.

***) Kommissionsbericht v. 15. Decbr. 1832, amtl. Uebersetzung, S. 46 ff.

weise bleibt zwar den Kantonen überlassen, allein dem Bunde kommt die Einsicht der Gesetze und Verordnungen über den Bezug der Verbrauchsteuern zu, zur Verhinderung von Widerhandlungen gegen vorstehende Grundsätze.« Die Revisionskommission von 1848 liess sich, da die Verhältnisse in der Zwischenzeit sich nicht geändert hatten, im Wesentlichen von den nämlichen Erwägungen leiten wie ihre Vorgängerin; jedoch erklärte sie gleich in der ersten Berathung einzig die Consumogebühren auf geistigen Getränken, welche damals in nicht weniger als 14 Kantonen bezogen wurden, für zulässig. Im Uebrigen stellte sie bloss folgende Beschränkungen auf: »a. Beim Bezug derselben soll der Verkehr so wenig als möglich gehemmt und mit keinen andern Gebühren belegt werden. b. Werden die eingeführten Gegenstände wieder aus dem Kanton ausgeführt, so sind die bezahlten Consumogebühren ohne weitere Belästigung zurückzuerstatten. c. Die Gesetze und Verordnungen der Kantone über den Bezug der Consumogebühren sind der Bundesbehörde vor Vollziehung derselben zur Gutheissung vorzulegen, damit die Nichtbeachtung vorstehender Grundsätze verhindert werden kann.« *) An der Tagsatzung wurde das aufgestellte Prinzip der Zulässigkeit von Verbrauchsteuern auf geistigen Getränken, welche in der Regel nur von Kantonen, die selbst nicht Weinbau treiben, erhoben werden, namentlich von den Ständen Zürich, Thurgau, Schaffhausen und Waadt, hart angegriffen, jedoch ohne Erfolg. Die für die materiellen Fragen bestellte Kommission hatte sich davon überzeugt, dass die Consumogebühren ohne Beeinträchtigung der Kantone nicht sofort aufgehoben und ebenso wenig ohne allzudrückende Last vom Bunde losgekauft werden könnten. Auf ihren Antrag wurde daher bloss die Beschränkung angenommen, dass von Kantonen, welche bis dahin keine Consumogebühren bezogen, solche nicht neu eingeführt und in den andern Kantonen die bestehenden nicht erhöht werden dürfen. Fühlte man auch die Inkonsequenz, welche in dieser Bestimmung liegt, so erblickte man doch darin einen gewissen Fortschritt, indem wenigstens der Erhöhung und Vermehrung der Verbrauchssteuern ein Damm gesetzt wurde. Die Rücksicht auf die finanziellen Interessen der Kantone hatte abgehalten weiter zu gehen. Mussten ja doch in ähnlicher Weise den

*) Prot. der Revisionskomm. S. 106–108, 171—172, 190—191, 198.

Kantonen auch ihre bisherigen Zoll- und Posteinnahmen, obgleich sie auf sehr verschiedenartigen Grundlagen beruhten, für die Zukunft gesichert werden! Auf den Antrag Thurgau's beschloss die Tagsatzung ferner, dem Entwurfe von 1832 sich wieder mehr annähernd, dass Produkte schweizerischen Ursprunges mit niedrigern Gebühren als ausländische belegt werden sollen.*) Der Art. 32 der Bundesverfassung, wie er damals aus den Berathungen der Tagsatzung hervorgegangen, lautete folgendermassen:

»Die Kantone sind befugt, ausser den nach Art. 29 litt. e vorbehaltenen Berechtigungen (den von der Tagsatzung bewilligten oder anerkannten Gebühren, welche der Bund nicht aufgehoben hat) von Wein und andern geistigen Getränken Consumogebühren zu erheben, jedoch unter folgenden Beschränkungen:

»a. Bei dem Bezug derselben soll der Transit in keiner Weise belästigt und der Verkehr überhaupt so wenig als möglich gehemmt und mit keinen andern Gebühren belästigt werden.

»b. Werden die für den Verbrauch eingeführten Gegenstände wieder aus dem Kanton ausgeführt, so sind die bezahlten Consumogebühren ohne weitere Belästigung zurückzuerstatten.

»c. Die Erzeugnisse schweizerischen Ursprungs sind mit niedrigern Gebühren zu belegen als diejenigen des Auslandes.

»d. Consumogebühren auf Wein und andern geistigen Getränken schweizerischen Ursprungs dürfen da, wo solche schon bestehen, nicht erhöht, und in Kantonen, welche noch keine beziehen, nicht eingeführt werden.

»e. Die Gesetze und Verordnungen der Kantone über den Bezug der Consumogebühren sind der Bundesbehörde vor Vollziehung derselben zur Gutheissung vorzulegen, damit die Nichtbeachtung vorstehender Grundsätze verhindert werden kann.«

Dieser Bundesartikel war so klar und bestimmt gehalten, dass dessen Vollziehung keine besondern Schwierigkeiten fand. Indessen ersieht man aus den Rechenschaftsberichten des Bundesrathes, dass diese Behörde sowohl bei der Prüfung der kantonalen Gesetze und Verordnungen, als auch bei den ihr eingehenden Rekursfällen sorgfältig darüber wachte, dass den einzelnen Bestimmungen des Artikels genau nachgelebt werde. Insbesondere pflegte der Bundes-

*) Abschied S. 171, 223—228, 261.

rath strenge darauf zu halten, dass keine neuen Consumogebühren auf schweizerische Weine eingeführt, dass der Transit nicht erschwert und dass die besteuerten Getränke je nach ihrem Ursprunge verschieden behandelt werden. In letzterer Beziehung hat er die Kantone ermächtigt, Ursprungszeugnisse zu verlangen, welche von den Gemeinden, wo das Getränk gewachsen oder bereitet worden ist, auszustellen sind. *)

In Folge eines Postulates der Bundesversammlung, welches verlangte, dass diese Ursprungszeugnisse in eine, die Verkehrsfreiheit so wenig als möglich hemmende Form gebracht werden sollen, stellte der Bundesrath, in Anwendung des Art. 32, durch Verordnung vom 29. November 1872 ein einheitliches Formular für dieselben auf. Damit die Ohmgeld beziehenden Kantone Getränke schweizerischer Herkunft als solche anerkennen, soll neben gehöriger Bezeichnung der Waare, des Verkäufers und des Käufers es genügen, dass die zuständige Amtsstelle des Verkäufers oder Versenders bescheinige, es sei das in dem Zeugniss benannte Getränke nach ihrer Ueberzeugung schweizerisches Landesprodukt und mit keinen nichtschweizerischen Getränken vermischt. **)

Mit Abschied vom 26. Juli 1873 hatte der Grosse Rath des Kantons Graubünden beschlossen, dass zur Kelterung eingeführte Trauben mit der kantonalen Konsumgebühr für Spirituosen belegt werden sollen. Auf Beschwerde von Einwohnern von Brusio wurde der Bezug einer Konsumsteuer auf Trauben als dem Art. 32 der frühern und den Art. 31 und 32 der jetzigen Bundesverfassung zuwiderlaufend erklärt. ***)

Bei den Revisionsverhandlungen von 1871/72 wurde ein neuer Sturmanlauf gemacht gegen die Zulässigkeit des Weiterbezugs von Consumogebühren. Eine Reihe von Privaten, besonders aber die Regierungen von Zürich, Thurgau und Waadt, hatten sich beim Bundesrath für Beseitigung dieser Gebühren verwendet. Der Bundesrath war jedoch der Ansicht, dass diesfalls nur in analoger Weise, wie seiner Zeit bei Beseitigung der innern Zölle und Weggelder, geholfen werden könne, d. h. durch angemessene Entschädigung der Kantone. Da letzteres jedoch bedeutende finanzielle

*) Ullmer S. 61—63.

**) Amtl. Samml. X. 1066—1068.

***) Geschäftsbericht des Bundesrathes pro 1874 S. 163.

Opfer des Bundes erfordert hätte, so betrachtete er diese Frage, wegen vorerst anzubahnenden Verhandlungen mit den Kantonen, noch nicht als spruchreif. Die gleiche Ansicht theilte die nationalräthliche Revisionskommission, welche darum beantragte, auf eine Revision des Art. 32 nicht einzutreten. Schon bei den Verhandlungen des Nationalrathes stiess jedoch dieser Antrag auf heftige Opposition. Es wurde hervorgehoben, dass man schon im Jahr 1848 die Gestattung der Ohmgelder als einen Einbruch in den durch die Bundesverfassung aufgestellten Grundsatz des freien Verkehrs betrachtet habe, indem sonst nicht den Kantonen die Einführung neuer Consumogebühren und die Erhöhung schon bestehender hätte untersagt werden können. Man habe damals die Ohmgelder wesentlich aus politischen Rücksichten beibehalten, um der 1848er Verfassung den Eingang zu erleichtern. Nach Verfluss von 20 Jahren lasse es sich nunmehr, nachdem der Bund auf der Basis des neuen Grundgesetzes konsolidirt, nicht mehr rechtfertigen, den Fortbezug von Gebühren zu bewilligen, welche den Verkehr von Kanton zu Kanton belasten, ihrem Wesen nach dem Zolle gleichkommen und das Prinzip der Gleichstellung der Schweizerbürger verletze, indem Art. 32 den einen Kantonen gestatte, was er den andern verbiete.

Dabei drehte sich die Diskussion noch um eine zweite Hauptfrage, ob für den Fall der Aufhebung der Ohmgelder solches unentgeltlich zu geschen habe, oder der Bund, in Uebereinstimmung mit dem bei den Zöllen eingeschlagenen Verfahren, zur Auslösung pflichtig sei. In dieser Richtung hatte in eventueller Abstimmung die Mehrheit des Nationalrathes sich für unentgeltliche Aufhebung sowohl der Consumogebühren wie des auf gleiche Linie zu stellenden Octroi's ausgesprochen.*) Es mag die Erwägung durchgeschlagen haben, dass man doch nicht wohl den Kantonen, denen verboten war Ohmgelder einzuführen, zumuthen könne, die Ohmgeldskantone dafür noch besonders zu entschädigen, dass selbe nunmehr auf gleiche Linie mit ihnen gestellt werden sollten. Ebenso schien es von einem andern Gesichtspunkte sich nicht zu rechtfertigen, die Ohmgeldseinnahme eines Kantons, die dieser auf seiner Bevölkerung wenn auch an der Gränze erhoben, nunmehr von der Bevölkerung

*) Revisionsverhandlungen des Nationalrathes 1871/72, S. 144.

der ganzen Schweiz durch eine Auslösungssumme demselben bleibend vergüten zu lassen.

Was die Höhe der von den Kantonen bisher bezogenen Summen betrifft, so mag folgende Zusammenstellung solches veranschaulichen.

*Zusammenstellung des Ertrags der kantonalen Consumogebühren oder Ohmgelder von 1860—1869.**)

	Total in 10 Jahren.	Durchschnitt per Jahr	Trifft im Jahr per Kopf
Bern	Fr. 10,248,489. 04	Fr. 1,024,848. 90	Fr. 2. 20
Luzern	» 1,792,327. 09	» 179,232. 71	» 1. 38
Uri	» 242,991. 20	» 24,299. 12	» 1. 65
Schwyz	» 127,689. 82	» 12,786. 92	» —. 28
Obwalden	» 113,197. 49	» 11,319. 75	» —. 87
Nidwalden	» 89,439. 23	» 8,943. 92	» —. 67
Glarus	» 266,040. 30	» 26,604. 03	» —. 80
Zug	» 106,593. 39	» 10,659. 34	» —. 55
Freiburg	» 2,073,633. 57	» 207,363. 36	» 1. 97
Solothurn	» 2,209,850. 32	» 220,985. 03	» 3. 20
Baselstadt	» 466,986. 46	» 46,698. 64	» 1. 15
Basel-Landschaft	» 282,659. 05	» 28,269. 50	» —. 55
Graubünden	» 931,596. 30	» 93,159. 63	» 1. 03
Aargau	» 838,075. 70	» 83,802. 57	» —. 43
Tessin	» 1,796,103. 10	» 179,610. 30	» 1. 55
Waadt.	» 1,175,897. 53	» 117,589. 75	» —. 55
Wallis	» 91,189. 33	» 9,118. 93	» —. 10
	Fr. 22,852,744. 92	Fr. 2,285,274. 40	
Genf: städtisches Octroi in Genf und Carouge im Jahr 1869		Fr. 577,694. 53	Fr. 6. 96
		Fr. 2,862,968. 93**)	

*) Protokoll der nationalr. Kommission 1871, S. 84—86.

**) Seit dem Jahr 1869 sind die Ohmgeldseinnahmen bedeutend gestiegen, ohne dass die betreffenden Tarife erhöht worden wären. So bezog im Jahr 1875 z. B. der Kanton Bern an Ohmgeldern Fr. 1,797,200. 69, der Kanton Freiburg Fr. 366,099. 41 und der Kanton Waadt Fr. 312,872. 94.

Trotzdem dass auch Vertreter von Ohmgeldskantonen für konsequente Aufrechthaltung der Grundsätze des freien Verkehrs auftraten, wie z. B. Delarageaz (Waadt), welcher beantragte, es seien die von den Kantonen auf Wein und andern geistigen Getränken schweizerischen Ursprungs bezogenen Eingangsgebühren auf dem Wege des Erlöschens während 10 Jahren, und zwar jährlich zu $^1/_{10}$, aufzuheben, — beschloss gleichwohl anfänglich der Nationalrath, in Uebereinstimmung mit seiner Kommission, wesentlich mit Rücksicht auf die finanziellen Interessen der betheiligten Kantone, auf eine Abschaffung der Ohmgelder nicht einzutreten.

Im Ständerath wurde jedoch die gleiche Diskussion wieder aufgenommen. Trotzdem dieser Rath direkt die Stände zu vertreten hat und obgleich es die Mehrheit der Kantone war, die Ohmgelder bezogen hatten, beschloss der Ständerath gleichwohl, auch den Art. 32 in Revision zu ziehen, in dem Sinne, dass alle Eingangsgebühren, welche dermalen von den Kantonen erhoben werden, sowie ähnliche von einzelnen Gemeinden erhobene Gebühren, nach Ablauf einer Frist von 15 Jahren unentgeltlich dahin fallen sollen. Es führte zu diesem Beschlusse die Anschauung, dass die im Ohmgeld liegende Beschränkung des Verkehrs mit dem durch die Verfassung garantirten Prinzip der Freiheit von Handel und Gewerbe im Widerspruch stehe, und dass der Wegfall solcher Beschränkung unentgeltlich zu geschehen habe, weil es ein Unrecht gegen jene Kantone enthielte, welche bisher keine Ohmgelder bezogen, wenn der Bund mit daheriger Auslösung belastet würde.

Man betrachtete es aber zugleich, wie schon in den frühern Verhandlungen des Nationalraths darauf aufmerksam gemacht worden, als einen Akt der Gerechtigkeit gegen die Ohmgeldkantone, diesen die Möglichkeit zu verschaffen, den durch Entzug der Ohmgelder sehr erheblichen Ausfall in ihren Einnahmen anderweitig decken und zu diesem Zwecke ihr Finanzsystem ohne Ueberstürzung, die für den Staatshaushalt höchst schädlich hätte sein müssen, ändern zu können.

Auch der Nationalrath trat nun dem Beschlusse des Ständerathes bei, verlängerte jedoch wohl mit Rücksicht darauf, dass das dermalige Revisionswerk wie dasjenige von 1848 auf wechselseitigem Entgegenkommen beruhe, den Termin zum Wegfall der Ohmgelder auf 20 Jahre. Bezüglich Ausdehnung jener Bestimmung

auf das Octroi (das noch in den Kantonen Tessin und Genf bezogen wurde und welches zu den in Art. 31 der Bundesverfassung vorbehaltenen Gebühren gehörte) wurde im Laufe der Diskussion noch besonders betont, dass auch die Barriere, die eine Gemeinde durch die Vorschrift des Octroi aufrichten wolle, mit den freihändlerischen Grundsätzen der Schweiz nicht harmonire und daher mit dem Ohmgeld zu verschwinden habe. Der Bundesrath war bisher von gleicher Anschauung ausgegangen; seit 1848 war überhaupt keine neue Bewilligung von Octroigebühren mehr vorgekommen und als die Gemeinden Locle und La Chauxdefonds, gedrängt durch damalige Eisenbahnschwierigkeiten, im Jahr 1867 um solche Bewilligung eingekommen waren, wurde solches vom Bundesrath positiv verweigert.

Dagegen tauchte noch eine andere Frage auf; sollte das Verbot des Bezugs von Consumogebühren nur von Kanton zu Kanton seine Geltung haben, oder sollte auch dem Auslande gegenüber der Bezug von Ohmgeldern verboten sein? Man war nun einverstanden, dass einen derartigen Unterschied zu machen unstatthaft sei, indem ein Einbruch in das eidgenössische Zollsystem darin liegen würde, wenn neben den eidgenössischen Zöllen von einzelnen Kantonen durch Bezug von Ohmgeldern auch noch kantonale Zölle erhoben werden könnten. Mit dem Wegfallen des Ohmgeldes fällt dasselbe somit ganz weg, betreffe es Weine schweizerischen oder ausländischen Ursprungs.

Die beiden Räthe vereinigten sich 1872 schliesslich darauf, es hätten die Ohmgelder und ähnlichen Gebühren nach Ablauf von 20 Jahren unentgeltlich dahin zu fallen.

Bei der Revisionsberathung von 1873 hielten die Räthe an ihren diesfallsigen Beschlüssen fest, mit einziger Abänderung, dass der Termin des Wegfalls zufolge Vorschlag des Ständerathes auf das Jahr 1890 fixirt wurde.

Die daherige Bestimmung der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 lautet nun dahin:

Art. 32. Die Kantone sind befugt, die im Art. 31 litt. a erwähnten Eingangsgebühren von Wein und andern geistigen Getränken unter folgenden Beschränkungen zu erheben:

a. Bei dem Bezug derselben soll der Transit in keiner Weise

belästigt und der Verkehr überhaupt so wenig als möglich gehemmt und mit keinen andern Gebühren belegt werden;

b. werden die für den Verbrauch eingeführten Gegenstände wieder aus den Kantonen ausgeführt, so sind die bezahlten Eingangsgebühren ohne weitere Belästigung zurückzuerstatten;

c. die Erzeugnisse schweizerischen Ursprungs sind mit niedrigern Gebühren zu belegen als diejenigen des Auslandes;

d. Eingangsgebühren von Wein und andern geistigen Getränken schweizerischen Ursprungs dürfen da, wo solche schon bestehen, nicht erhöht, und in Kantonen, welche noch keine beziehen, nicht eingeführt werden;

e. die Gesetze und Verordnungen der Kantone über den Bezug der Eingangsgebühren sind der Bundesbehörde vor Vollziehung derselben zur Gutheissung vorzulegen, damit die Nichtbeachtung vorstehender Grundsätze verhindert werden kann.

Mit Ablauf des Jahres 1890 sollen alle Eingangsgebühren, welche dermalen von den Kantonen erhoben werden, sowie änliche, von einzelnen Gemeinden bezogene Gebühren ohne Entschädigung dahin fallen.

§ 3. Abschaffung der Transportvorrechte.

Der Bundesentwurf der Revisionskommission von 1848 enthielt noch keine auf diesen Gegenstand bezügliche Bestimmung. Erst bei der Berathung desselben in der Tagsatzung wurde von der Gesandtschaft von Luzern auf den Uebelstand hingewiesen, dass in manchen Kantonen der Transport von Waaren zu Wasser und zu Land gewissen Korporationen oder Gemeinden in Form eines Privilegiums ausschliesslich zugestanden sei. So z. B. könnten luzernische Schiffe im Kanton Uri keine Rückladung weder an Personen noch an Waaren aufnehmen, weil dieser Kanton das Recht hiezu ausschliesslich einer Schiffergesellschaft eingeräumt habe. Durch solche engherzige Beschränkungen entständen Reibungen zwischen den Kantonen, und es liege im Interesse des freien Verkehrs, welcher als Norm aufgestellt sei, dass in die Bundesverfassung eine Bestimmung aufgenommen werde, die solche Abnormitäten für die Zukunft unmöglich mache. Obgleich nun die Gesandtschaften der Urkantone die wohlerworbenen Rechte der betreffenden Gesellschaften verwahrten, welche Gegenstand des

privatrechtlichen Verkehres geworden seien und nur gegen volle Entschädigung aufgehoben werden könnten, so stellte die Tagsatzung doch mit 14 Stimmen den Grundsatz auf: Für den Transport von Personen und Waaren zu Wasser und zu Land solle, unter Vorbehalt des Postregals, den Angehörigen aller Kantone freie Konkurrenz gewährleistet sein. Bei der zweiten Berathung der Tagsatzung legten dann die Redaktoren einen neuen Artikel vor, durch welchen alle Transportvorrechte abgeschafft, allfällige Entschädigungen für erworbene Privatrechte aber den betreffenden Kantonen überbunden wurden. Die Bemerkungen, welche namentlich gegen die letztere Bestimmung von mehreren Gesandtschaften gemacht wurden, veranlassten eine Rückweisung des Artikels an die Redaktoren, welche dann, gestützt darauf, dass das Detail der fraglichen Verhältnisse noch genauerer Untersuchung bedürfe, die Abschaffung der Transportvorrechte der Bundesgesetzgebung zu überlassen vorschlugen. Dieser Antrag wurde angenommen, jedoch die vorgelegte Redaktion nach den Anträgen von St. Gallen und Freiburg einigermassen modifizirt.*) Demnach lautete der Art. 30 der Bundesverfassung von 1848 folgendermassen:

»Der Bundesgesetzgebung bleibt vorbehalten, hinsichtlich der Abschaffung bestehender Vorrechte in Bezug auf Transport von Personen und Waaren jeder Art, zwischen den Kantonen und im Innern derselben, auf dem Wasser und auf dem Lande, die nöthigen Verfügungen zu treffen, so weit die Eidgenossenschaft hiebei ein Interesse hat.«

Die erste Anwendung dieses Artikels geschah in derjenigen Angelegenheit, welche die Aufnahme desselben in die Bundesverfassung veranlasst hatte, indem die Wasserstrasse von Luzern nach Flüelen frei erklärt wurde. Die Regierung von Luzern hatte sich beim Bundesrathe beschwert, dass im Gebiete des Kantons Uri und unter dem Schutze der dortigen Regierung zwei Schiffergesellschaften Vorrechte ausüben, welche die Freiheit des Verkehrs in hohem Masse beschränken, so dass die luzernische Dampfschifffahrtgesellschaft nur gegen einen bedeutenden jährlichen Tribut an jene Schiffergesellschaften das Abfahrtsrecht von den urner'schen Seegestaden habe erwirken können. Besonders nach-

*) Abschied S. 215—217, 256—259.

theilig seien die Folgen dieses abnormen Verhältnisses in neuerer Zeit erschienen, als eine zweite Dampfschiffgesellschaft das ausschliessliche Abfahrtsrecht an sich gebracht und dadurch die ältern Dampfschiffe von der Konkurrenz an den Urnergestaden auszuschliessen gedroht habe. Als alle Mittel, die Regierung von Uri zur Anerkennung der freien Schifffahrt zu bewegen, fruchtlos geblieben, habe die Regierung von Luzern sich endlich genöthigt gesehen Repressalien zu ergreifen, indem sie den urner'schen Schiffergesellschaften und der mit ihrem Vorrechte versehenen Dampfschiffgesellschaft, letzterer jedoch mit Ausnahme von Postreisenden und Postgegenständen, das Abfahren von Personen und Waaren ab den luzernischen Gestaden untersagte. Gegen diese von Luzern ergriffenen Repressalien lag auch eine Beschwerde zweier Handelshäuser von Basel vor, welche dem Bundesrathe eingegangen war. Letzterer erachtete es nun für angemessen, den Art. 30 einstweilen, bis eine genauere Würdigung der Einzelnheiten möglich sei, bloss auf solche Vorrechte anzuwenden, welche den allgemeinen, kommerziellen Verkehr und namentlich den Transit belästigen; er abstrahirte daher für einmal von Aufhebung der Vorrechte auf demjenigen Theile des Vierwaldstättersee's, welcher sich nach Alpnach und Küssnach hineinzieht, und beschränkte sich darauf, der Bundesversammlung die Befreiung der Hauptwasserstrasse Luzern-Flüelen von allen Schifffahrtsprivilegien vorzuschlagen. Der Bundesrath ging dabei von der Ansicht aus, dass den dortigen Schiffergesellschaften keine Entschädigung für den Verlust ihrer Vorrechte zu bezahlen sei, weil letztere keinen privatrechtlichen Charakter haben. Aus den von Uri eingesandten Akten ergab sich nämlich, dass der Ursprung des Rechtes lediglich auf einer Verordnung oder Konzession der Obrigkeit beruhte, dass dabei wesentlich auch die polizeiliche Rücksicht auf Sicherung der Schifffahrt mitwirkte, dass die Gesellschaft bei Aenderung ihrer Statuten die Genehmigung der Regierung einholen musste, dass letztere das Minimum der Gesellschaftsmitglieder bestimmte und dadurch das Recht selbst in seiner materiellen Wirkung gänzlich von sich abhängig machte, dass endlich durch administrative Verordnung zwei bisherige Schifffahrtsgesellschaften in Eine vereinigt wurden unter dem Namen der Theilfahrenden und diese mit Vorbehalt der Rechte des grossen Marktschiffes das ausschliessliche Transportrecht er-

hielt. Demnach erschienen die sog. Schifffahrtsrechte nur als der Ausdruck und die Wirkung der auf obrigkeitlichen Verordnungen beruhenden Regulirung des Schiffergewerbs, gleichwie in vielen Staaten einzelne Gewerbe und Berufsarten auf ähnliche Weise beschränkt sind. Aehnlich wie mit der theilfahrenden Gesellschaft verhielt es sich mit derjenigen des sog. Uri-Nauens, sowie mit den Schifffahrtsgesellschaften in Brunnen und Gersau, Kts. Schwyz. Auf den Antrag des Bundesrathes verordnete daher die Bundesversammlung den 22. Mai 1849 Folgendes: »1) Die in Flüelen, Brunnen, Gersau und Luzern bestehenden Beschränkungen der freien Schifffahrt sind aufgehoben. 2) Unter Vorbehalt der Verordnungen, welche die Sicherheitspolizei erfordert (Art. 29 der Bundesverfassung), darf Jedermann in den an der Wasserstrasse von Luzern nach Flüelen gelegenen Ortschaften (Luzern, Weggis, Gersau, Beckenried, Brunnen und Flüelen) Personen und Waaren aller Art frei und ungehindert aufnehmen und absetzen.« *)

Bei der Berathung dieses Bundesgesetzes stellte ein Abgeordneter von Tessin im Nationalrathe die Motion, dass auch die Vorrechte für den Landtransport, welche unter dem Namen »Kutschertheil« noch im Kanton Uri bestehen, aufzuheben seien, und bald darauf gingen dem Bundesrathe Beschwerden aus dem Urserenthale ein, welche das Nämliche verlangten. Die Regierung von Uri erliess nun zwar unterm 22. August 1849 eine neue Verordnung über diesen Gegenstand; allein es wurde durch dieselbe wieder eine privilegirte Kutschergesellschaft aufgestellt, in welche Kantonsbürger und niedergelassene Schweizer allein aufgenommen wurden und der man angehören musste, um Reisende von Flüelen aufwärts führen zu dürfen. Sodann beschränkte die Verordnung die Führung von Reisenden auf den Weg bergaufwärts und verbot die Rücknahme von Retouren von Ursern abwärts, ausgenommen wenn Eidgenossen sich zur Retour meldeten oder die hinaufgeführten Reisenden selbst innerhalb 24 Stunden zurückkehren wollten. Fremde Lohnkutscher sollten für die Berechtigung, Reisende auf der Gotthardstrasse befördern zu dürfen, eine Abgabe von 2 Fr. für jedes Pferd der Gesellschaft bezahlen; Schweizerkutscher wurden von dieser Taxe unter der Bedingung befreit, dass in ihrem Hei-

*) Amtl. Samml. I. 178–179. Bundesbl. 1849 I. 455–474.

matkanton Urnerkutscher ebenfalls mit keiner Abgabe belastet werden. In einer nachträglichen Verordnung vom 10. Juni 1850 gab zwar die Regierung zu, dass jeder Schweizerbürger in den »Kutschertheil« eintreten könne; allein der Bundesrath fand darin ein werthloses Zugeständniss, weil Niemand sich den Verpflichtungen einer derartigen Zunftgesellschaft unterwerfen würde, um vielleicht zwei oder drei Male durch den Kanton zu fahren. Indem somit der Bundesrath die Aufhebung des Kutschertheils beantragte, bemerkte er am Schlusse seiner Botschaft einfach: »Entschädigungen an Betheiligte sind hier nicht gedenkbar, denn erstens hindert Niemand die jetzigen Kutscher, nach wie vor die Fahrten zu machen und ihr Material wie ihre Pferde bestens zu benutzen, und zweitens beruht die ganze Berechtigung auf einer einfachen wiederholt durch die Regierung abgeänderten Konzession und keineswegs auf einem civilrechtlichen Verhältnisse.« Die Bundesversammlung stimmte auch hier durch Dekret vom 18. Dezember 1850 dem Antrage des Bundesrathes bei.*)

In Graubünden bestanden bis zum Jahr 1861 unter dem Namen »Portensrechte« Privilegien gewisser Korporationen an dem Transporte der sogenannten Kaufmannswaaren auf den grossen Verkehrsstrassen über den Splügen und Bernhardin, über den Julier, über den Bernina und über die Maloja. Für den Transport von Getreide und Salz bestand ein ähnliches Vorrecht auf der Strasse Chur-Maienfeld. Diese Strassenstrecken theilten sich in verschiedene »Porten« (Stationen), die sich gegenseitig beschränkten und von denen jede auf ihrem Gebiete, unabhängig von den andern, ihr Recht übte. In jeder Port bestanden Susten, in denen die zu befördernden Waaren bis zum Weitertransport eingelegt wurden. Zur Deckung der dadurch entstehenden Kosten wurden gewisse Prozente von den transitirenden Waaren erhoben. Später wurden indessen durch die Einführung der sogen. Streckfuhren die so umständlichen und hemmenden Zwischenporten unterdrückt und die Wagen, die z. B. in Chur beladen wurden, konnten nun ungehindert bis nach Cleven fahren. Auf diese Weise wurden die einzelnen Porten jeder Linie faktisch in eine grosse Innung verschmolzen, deren Fuhrleute gleichmässig für die ganze Linie

*) Amtl. Samml. II. 165. Bundesbl. 1850 III. 520—531.

konkurrirten, ohne dass indessen dadurch auch das Portens**recht** selbst in seiner Substanz geändert worden wäre. Neben diesem Rechte nahmen überdiess die Gemeinden Puschlav und Pontresina noch das sogen. **Ruttnerrecht** in Anspruch, worunter die Befugniss verstanden wurde, den Schneebruch über den Berninapass zu besorgen und dafür zu verlangen, dass alle den Berg passirenden Kaufmannsgüter zur Hinüberschaffung an die aufgestellten Ruttner abgeliefert werden sollen, unter Vergütung eines entsprechenden Fuhrlohnes. Wenn auch in neuerer Zeit die meisten dieser Portens- und Ruttnerrechte den Verkehr nicht mehr wesentlich hinderten, weil sie auf den Hauptstrassen ihr früheres absolutes, den Verkehr in enge Schranken zwingendes Wesen verloren hatten, so fuhren doch die Portensgenossenschaften fort, das ausschliessliche Ladungsrecht für Transitwaaren zu beanspruchen und auszuüben, und sie knüpften erhebliche Entschädigungsforderungen an dessen Beseitigung. Abgesehen nun von der Eigenschaft eines Monopols, lag in Zeiten eines starken Güterandranges, wie er häufig vorkam, im ausschliesslichen Ladungsrechte der Porten ein entschiedenes Hemmniss für den Verkehr, weil die Transportmittel der nicht zu den Porten gehörenden Gemeinden alsdann nicht für Bewältigung der Waarenanhäufung herbeigezogen werden konnten. Der Bundesrath beantragte daher die Aufhebung dieser Rechte, und zwar ohne Entschädigung, weil es sich hier nicht um Privatrechte handle, sondern nur um eine dem Kanton Graubünden eigenthümliche Organisation des Strassenwesens, welches in früherer Zeit dort ausschliesslich den Gemeinden zur Last fiel. Wenn einzelne derselben auch jetzt noch zum Bau und Unterhalt der Strassen beitragen, so folge daraus für sie doch keineswegs das Recht, die Gegenleistung dafür in einer Belästigung des allgemeinen Verkehrs zu suchen, vielmehr liege das Aequivalent der Strassenkosten bereits in der hohen Zollauslösungssumme, welche der Kanton von der Eidgenossenschaft beziehe. Zudem erwachse durch die formelle Aufhebung der Ladungsvorrechte den Gemeinden und Fuhrhaltern kein wirklicher Nachtheil, denn stets werden die an den grossen Transitstrassen gelegenen Gemeinden den Waarentransport vorzugsweise zu besorgen haben und die bisherigen Vortheile aus dem dortigen Verkehre ziehen. Die Bundesversammlung trat der Anschauungsweise des Bundesrathes vollständig bei und fasste daher,

in Anwendung des Art. 30 der Bundesverfassung, unterm 23. Juli 1861 folgenden Beschluss: »1) Die sogen. Portens- und Ruttnerrechte im Kanton Graubünden, namentlich die von den Porten zu Boden, Thusis, Rhams, Rheinwald, Misox und Jakobsthal auf der untern Strasse, — ferner von den Porten Lenz, Tinzen, Stalla, Bergell auf der obern Strasse, dann von Maienfeld nach Zizers auf der Strasse nach Chur, sowie alle andern, allfällig noch angesprochenen Rechte gleicher Art, sodann die von den Gemeinden Pontresina und Puschlav angesprochenen Ruttnerrechte über den Bernina und andere gleicher Art, wo sie noch bestehen mögen, sind aufgehoben. 2) Unter Vorbehalt der Verordnungen über die Strassenpolizei darf Jedermann auf den graubündnerischen Landstrassen den Personen- und Waarentransport frei ausüben, soweit dieser nicht in das Postregal einschlägt.« *)

Schon bei den Revisionsberathungen von 1871/72 wurde beschlossen, den Art. 30, weil sich von selbst verstehend und gegenstandslos geworden, nicht mehr ferner in der Bundesverfassung aufzuführen. Hieran ist auch später festgehalten worden, so dass die Bundesverfassung von 1874 eine solche Bestimmung nicht mehr enthält. Transportvorrechte auf Personen oder Waaren sind und bleiben abgeschafft, weil sie neben den Bestimmungen der Bundesverfassung über freien Handel und Verkehr nicht mehr bestehen können.

§ 4. Oberaufsicht über Strassen und Brücken.

Ist auch die Erstellung von Landstrassen und Brücken zunächst Sache der Kantone, so musste doch dem Bunde im Interesse des ungehinderten Verkehres und mit Rücksicht auf Zölle, Weg- und Brückengelder, welche gerade für den Bau und Unterhalt jener Kommunikationsmittel bewilligt wurden, ein gewisses Aufsichtsrecht darüber zustehen. Schon die Vermittlungsakte enthielt daher folgende Bestimmung: »*Le landammann de la Suisse envoie, au besoin, des inspecteurs chargés de l'examen des routes, chemins et rivières. Il ordonne, sur ces objets, des travaux urgens; et, en cas de nécessité, il fait exécuter directement, et aux frais de qui il peut appartenir, ceux qui ne sont pas commencés ou achevés au temps prescrit.*«

*) Bundesbl. 1861 II. 29—45. Amtl. Samml. VII. 65—67.

Ebenso war in dem Bundesprojekte von 1832 festgesetzt: »Der Bund übt das Recht der Aufsicht über den Zustand aller Strassen aus, auf welchen Zollgebühren bezogen werden.« Die Revisionskommission von 1848 nahm zuerst einfach diese Bestimmung in ihren Entwurf auf;*) bei der definitiven Redaktion aber wurde sie wieder fallen gelassen. An der Tagsatzung dagegen schlug die für die materiellen Fragen niedergesetzte Kommission folgenden neuen Artikel vor: »Der Bund beaufsichtigt die Strassen erster und zweiter Klasse, sowie die an denselben bestehenden Brücken. Die nach Art. 26 a und b an die Kantone zu entrichtenden Summen (Zollentschädigungen) werden nur insofern abgereicht, als diese Strassen und Brücken von den betreffenden Kantonen und Korporationen oder Privaten in gehörigem Zustand unterhalten werden.« Auf den Antrag der Gesandtschaft von Zürich wurde dann dem ersten Satze dieses Artikels eine bessere Fassung gegeben, und in der zweiten Berathung erhielt nach dem Vorschlage der Redaktoren der zweite Satz eine veränderte Gestalt, in welcher, zufolge einem bei Art 33 angenommenen Antrage der Gesandtschaft von Waadt, auch die Postentschädigungen Erwähnung fanden.**)

Demgemäss wurde durch Art. 35 der Bundesverfassung von 1848 bestimmt: Der Bund übe die Oberaufsicht über die Strassen und Brücken, an deren Erhaltung die Eidgenossenschaft ein Interesse habe; die Bundesbehörde sei berechtigt, die nach Art. 26 und 33 den Kantonen für Zölle und Posten zukommenden Summen zurückzubehalten, wenn jene Strassen und Brücken von den betreffenden Kantonen, Korporationen oder Privaten nicht in gehörigem Zustande unterhalten werden.

Anfänglich erachtete man trotz dieser Bestimmung eine stete Aufsicht über Strassen und Brücken nicht für nothwendig, sondern ordnete vom Bunde aus eine Untersuchung nur dann an, wenn Beschwerden eingingen, sei es von Seite der Postverwaltung oder von Kantonsregierungen. Da aber seit Ende des Jahres 1870 eine permanente Baubeamtung besteht, anfänglich dem Postdepartement, später dem Departement des Innern zugetheilt,***) so findet seit dieser Zeit durch das eidgenössische Oberbauinspektorat

*) Prot. S. 54—56.

**) Abschied S. 221—223, 235, 265.

***) Amtl. Samml. VI. 426. X. 350.

auch eine ständige und regelmässige Oberaufsicht über Strassen und Brücken statt, und bezieht sich diese auf alle mit Bundessubventionen gebauten Strassen und Brücken, sowie auf die vom Bunde unterstützten internationalen Alpenstrassen, wie auch auf die sonstigen Poststrassen.

Der frühere Art. 35 hat in der neuen Bundesverfassung nur insofern eine Aenderung erlitten, als an die Stelle der zurückzubehaltenden Post- und Zollentschädigungen, die an den Bund übergegangen sind zufolge seiner Uebernahme der gesammten Kosten des Militärwesens, nunmehr ein Vorbehalt gesetzt wurde bezüglich jener Bundesbeiträge, die gemäss Art. 30 der Bundesverfassung für den Unterhalt der internationalen Alpenstrassen an die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis auszubezahlen sind. Der gegenwärtige Art. 37 lautet folgendermassen:

Art. 37. Der Bund übt die Oberaufsicht über die Strassen und Brücken, an deren Erhaltung die Eidgenossenschaft ein Interesse hat. Die Summen, welche den in Art. 30 bezeichneten Kantonen mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen zukommen, werden von der Bundesbehörde zurückbehalten, wenn diese Strassen von den betreffenden Kantonen nicht in gehörigem Zustande erhalten werden.

Der neue Art. 37 hat zur Folge, dass der Bund nur noch den vier genannten Kantonen gegenüber durch den Rückhalt gedachter Bundesbeiträge eine Kaution, wenn wir sie so nennen dürfen, für pünktliche Erfüllung ihrer daherigen Verpflichtungen in Handen hat. Freilich hat derselbe hier zufolge der fortdauernden Unterstützungen des Bundes, welch letztere zudem in hohen Summen sich bewegen, noch eine besondere Bedeutung. Besteht gegenüber den andern Kantonen, die gleichfalls Strassen und Brücken besitzen, an deren Erhaltung der Bund ein Interesse hat (Poststrassen), eine solche Sicherheitsmassregel durch Wegfall der den Kantonen früher ausbezahlten Zoll- und Postentschädigungen nicht mehr, so werden sich daher hier die Bundesbehörden, im Falle solches nothwendig würde, auf andere Weise mit Exekutionsmassnahmen zu helfen suchen müssen.

§ 5. Postwesen.

Hatte auch in den letzten Jahrzehnden vor Einführung der Bundesverfassung von 1848 das Postwesen unter den kantonalen

Verwaltungen unläugbar grosse Fortschritte gemacht, so wurde doch auf keinem andern Gebiete das Bedürfniss der Centralisation so lebhaft empfunden wie auf diesem. Ein Tagsatzungsbeschluss von 1803 und nachher ein eidgenössisches Konkordat von 1818 hatten zwar, wie wir in der geschichtlichen Einleitung (S. 40, 56) gesehen haben, gewisse allgemeine Grundsätze für das Postwesen aufgestellt, allein sie genügten in keiner Weise dem praktischen Bedürfnisse. Gute Posteinrichtungen können sich nur auf einem grössern Raume entwickeln als die beschränkten und so vielfach sich durchkreuzenden Kantonsgebiete ihn darboten. Den kleinern Kantonen, welche sich in drückender Abhängigkeit von den grössern befanden, brachte die Selbstherrlichkeit im Postwesen nur geringe Vortheile, und wenn auch die grössern Kantone bedeutende Einkünfte daraus zogen, so litt doch das Publikum nicht bloss unter den fiskalischen Tendenzen, von denen einzelne derselben sich leiten liessen, sondern ganz besonders auch unter den fortwährenden Reibungen, welche zwischen den verschiedenen Postverwaltungen stattfanden. Dem Auslande gegenüber bot vollends die Schweiz im Postwesen, eben wegen ihrer innern Getrenntheit und Zersplitterung, nur das Bild kläglicher Ohnmacht dar. Schon der Bundesentwurf der Revisionskommission von 1832 enthielt daher folgende Bestimmungen:

»Das Postwesen im Umfang der ganzen Eidgenossenschaft wird vom Bund übernommen unter folgenden Vorschriften: a. Die Postverbindungen dürfen in keinem Kanton im Allgemeinen unter den jetzigen Bestand herabsinken. b. Es soll die Unverletzbarkeit des Postgeheimnisses zu jeder Zeit und unter allen Umständen gesichert sein. c. Die Tarife werden in allen Theilen der Eidgenossenschaft nach den gleichen Grundsätzen bestimmt. d. Für die Abtretung des Postregals leistet der Bund Entschädigung, und zwar: 1) Die Kantone erhalten drei Viertheile des reinen Ertrages der Postbedienung im Umfang ihres Gebiets. 2) Privaten, welche Posteigenthümer sind, erhalten aus der Bundeskasse gleichfalls drei Viertheile des reinen Ertrags. Für weitere Forderungen steht ihnen, wo es der Fall sein sollte, der Rekurs gegen die Betreffenden zu. 3) Bei allen nach Ziffer 1 und 2 zu leistenden Entschädigungen werden die Ergebnisse der Verwaltung des Jahres 1832 als Masstab angenommen. 4) Die Entschädigung geschieht durch

jährliche Leistung der nach vorstehenden Bestimmungen schuldigen Summe, die jedoch mittelst des 25fachen Betrages in theilweisen Raten oder in einer Zahlung losgekauft werden kann. 5) Die in Ziffer 2 bezeichneten Privaten haben das Recht auf Tilgung in vier Jahresraten. 6) Die allfällige Uebernahme von vorhandenem Materiell und die Benutzung von Gebäulichkeiten ist Sache gütlichen Einverständnisses zwischen der eidgenössischen Postverwaltung und den Eigenthümern.«

Die Revisionskommission von 1848 berieth die Frage der Centralisation des Postwesens unter dem frischen Eindrucke der unerquicklichen Verhandlungen, welche zwischen Abgeordneten verschiedener Schweizerkantone und der österreichischen Regierung im Frühling 1847 in Wien stattgefunden hatten. Noch niemals war in so ärgerlicher Weise die tiefe Zerrissenheit der Schweiz dem Auslande gegenüber zur Schau gestellt worden, noch niemals hatten die Schweizer im Auslande eine klägliche Rolle gespielt als an diesen Postkonferenzen. Die Revisionskommission fasste daher die Centralisation des Postwesens namentlich auch als ein Mittel auf, um das nationale Element zu heben und das Gefühl der Zusammengehörigkeit lebendiger zu machen, und sie legte ein wesentliches Gewicht auf den Umstand, dass in Folge der Centralisation es der Schweiz leichter werden dürfte, günstige Postverträge mit auswärtigen Staaten abzuschliessen. Zur Grundlage ihrer Berathungen wählte die Kommission den Entwurf von 1832, den sie hauptsächlich nur in Bezug auf die Entschädigungsfrage modifizirte. Den Kantonen wurde die Durchschnittssumme des reinen Ertrages zugesichert, den sie in den drei Jahren 1845, 1846 und 1847 vom Postwesen bezogen hatten. Privaten, welche als Inhaber des Postregals erscheinen konnten, wurden nicht mehr erwähnt, weil man annahm, dass der Bund sich nur mit den Kantonen zu verständigen habe; dagegen wurde den Kantonen, welche in Folge ungünstiger Pachtverträge vom Postwesen zu wenig bezogen, sowie denjenigen, welche durch Verträge mit dem Auslande einen bedeutenden Mehrertrag für die Zukunft in sicherer Aussicht hatten, verhältnissmässige Berücksichtigung bei Ausmittelung der Entschädigungssumme verheissen. Endlich wurde der Bund verpflichtet, den Kantonen ihr Postmaterial abzunehmen, während hingegen in Betreff der Gebäude ihm nur das Recht eingeräumt wurde, dieselben

entweder anzukaufen oder miethweise zu benutzen.*) An der Tagsatzung kam die für die materiellen Fragen niedergesetzte Kommission auf das Projekt von 1832 zurück, indem sie den Kantonen nur drei Viertel ihres bisherigen Posterträgnisses, für dessen Ermittelung die drei Jahre 1844, 1845 und 1846 als massgebend angenommen wurden, vergüten wollte. Sie beabsichtigte dabei nicht sowohl der Bundeskasse eine grössere Einnahme zu verschaffen, als vielmehr dem allseitigen Wunsche der Bevölkerung nach Gleichstellung und Ermässigung der Tarife Rechnung zu tragen. Auf die besondern Verhältnisse des Kantons Schaffhausen, dessen Postregal sich im Besitze von Privaten befand, nahm die Kommission in der Weise Rücksicht, dass die Entschädigung der Berechtigten gütlicher Verständigung, beziehungsweise schiedsgerichtlichem Entscheide anheimgestellt wurde. Die Berücksichtigung von Postverträgen einzelner Kantone mit dem Auslande hatte die Kommission fallen gelassen. Die Tagsatzung selbst beschloss in der ersten Berathung auf den Antrag der Gesandtschaft von Zürich: aus dem Reinertrage der Posteinkünfte sollen die Kantone die Durchschnittssumme desjenigen Reinertrages erhalten, welchen sie auf dem eignen Postgebiete in den drei Normaljahren bezogen haben; in der zweiten Berathung wurde auf den Antrag der Redaktoren, modifizirt durch die Gesandtschaft von St. Gallen, der Zusatz beigefügt: wenn der Reinertrag, den der Bund vom Postwesen beziehe, zur Bezahlung der festgesetzten Entschädigungen nicht hinreiche, so werde den Kantonen das Mangelnde nach Verhältniss in Abzug gebracht. Ferner beschloss die Tagsatzung auf den Antrag der nämlichen Gesandtschaft und mit Rücksicht auf die besondern Verhältnisse Appenzell's: es solle bei Ausmittlung der Entschädigungssumen billige Berücksichtigung auch gegenüber einem Kanton, der vom Postwesen unmittelbar noch gar nichts bezogen, eintreten.**) Der Art. 33 der Bundesverfassung, wie er aus den Berathungen der Tagsatzung hervorging, lautete folgendermassen:

Das Postwesen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft wird vom Bunde übernommen unter folgenden Vorschriften:

1) Die gegenwärtig bestehenden Postverbindungen dürfen im

*) Prot. der Revisionskomm. S. 61—66, 154, 172, 198.

**) Abschied S. 171, 228—236, 261—264.

Ganzen ohne Zustimmung der betheiligten Kantone nicht vermindert werden.

2) Die Tarife werden im ganzen Gebiete der Eidgenossenschaft nach den gleichen möglichst billigen Grundsätzen bestimmt.

3) Die Unverletzbarkeit des Postgeheimnisses ist gewährleistet.

4) Für Abtretung des Postregals leistet der Bund Entschädigung, und zwar nach folgenden nähern Bestimmungen:

a. Die Kantone erhalten jährlich die Durchschnittssumme des reinen Ertrages, den sie in den drei Jahren 1844, 1845 und 1846 vom Postwesen auf ihrem Kantonalgebiete bezogen haben.

Wenn jedoch der reine Ertrag, welchen der Bund vom Postwesen bezieht, für Bestreitung dieser Entschädigung nicht hinreicht, so wird den Kantonen das Mangelnde nach Verhältniss der festgesetzten Durchschnittssummen in Abzug gebracht.

b. Wenn ein Kanton vom Postwesen unmittelbar noch gar nichts, oder in Folge eines mit einem andern Kanton abgeschlossenen Pachtvertrags bedeutend weniger bezogen hat, als die Ausübung des Postregals auf seinem Gebiete demjenigen Kanton, der dasselbe gepachtet hatte, erweislichermassen rein ertragen hat, so sollen solche Verhältnisse bei Ausmittlung der Entschädigungssumme billige Berücksichtigung finden.

c. Wo die Ausübung des Postregals an Privaten abgetreten worden ist, übernimmt der Bund die diessfällige Entschädigung.

d. Der Bund ist berechtigt und verpflichtet, das zum Postwesen gehörige Material, soweit dasselbe zum Gebrauche tauglich und erforderlich ist, gegen eine den Eigenthümern abzureichende billige Entschädigung zu übernehmen.

e. Die eidgenössische Verwaltung ist berechtigt, die gegenwärtig für das Postwesen bestimmten Gebäulichkeiten gegen Entschädigung entweder als Eigenthum oder aber nur miethweise zur Benutzung zu übernehmen.

Kaum waren die neuen Bundesbehörden in's Leben getreten, so wurde sofort zu Ausführung des Art. 33 der erste Schritt gethan. Schon den 28. November 1848 verfügte die Bundesversammlung

die Uebernahme sämmtlicher schweizerischer Posten vom 1. Januar 1849 an für Rechnung der Eidgenossenschaft, wobei die in den Kantonen bis dahin bestandenen Einrichtungen provisorisch in Kraft verblieben, die Postverwaltungen der Kantone aber unter die Autorität des Bundesrathes gestellt wurden. Um indessen an die Stelle dieses Provisoriums so bald als möglich die definitive Neugestaltung des eidgenössischen Postwesens treten lassen zu können, legte der Bundesrath der im Frühling 1849 wieder zusammentretenden Bundesversammlung gleichzeitig drei verschiedene Gesetzesentwürfe vor: über das Postregal, über die Organisation der Postverwaltung und über die Posttaxen. Von den auf Grundlage dieser Entwürfe zu Stande gekommenen Bundesgesetzen sind die beiden erstern noch in Kraft, das letztere dagegen ist schon zum siebenten Male theilweise durchgreifenden Revisionen unterstellt worden.

Nach dem Bundesgesetze über das Postregal vom 2. Juni 1849 ist der Bund ausschliesslich berechtigt zum Transporte von verschlossenen Briefen und andern verschlossenen Gegenständen aller Art (Pakete, Gelder u. s. w.), wenn sie nicht über 10 Pund schwer sind, ferner zum regelmässigen periodischen Transporte von Personen und zur Beförderung von Personen durch Extraposten. Der Bundesrath kann jedoch für die regelmässige periodische Beförderung von Personen und deren Gepäck auf Eisenbahnen, Schiffen oder Fuhrwerken, für Beförderung von Personen durch Extraposten, sowie für den Transport von Briefen, Paketen, Geldern und Personen durch Boten, auf bestimmte Zeit und gegen Entrichtung einer Gebühr besondere Konzessionen ertheilen. Wie dieser Artikel nunmehr in Bezug auf die Eisenbahnen angewendet wird, welche einen sehr bedeutenden Theil des Personentransportes in der Schweiz an sich gezogen haben, werden wir später sehen. Das Gesetz verbietet fernerhin, gewisse gefährliche oder Schaden bringende Gegenstände der Post zu übergeben; bei andern erklärt es wenigstens die Postanstalt nicht verpflichtet zur Uebernahme. Für den Verlust oder die Beschädigung der ihr mit Werthangabe anvertrauten Gegenstände ist die Postanstalt haftbar; auch hat sie Vergütungen zu leisten für den Verlust oder die Verspätung eingeschriebener Briefe und Schriftpakete. Gegenüber den Reisenden haftet die Postanstalt für die persönliche

Beschädigung nur so weit es den Ersatz der Verpflegungs- und Heilungskosten betrifft; doch ist der Bundesrath ermächtigt, weiter gehende Entschädigung zu leisten, wenn durch den Unglücksfall für den Beschädigten oder seine Familie bedeutender Nachtheil entstanden ist. Die Schadenersatzklagen für Werthgegenstände, Briefe und Schriftpakete verjähren binnen 90 Tagen, wenn der Bestimmungsort in Europa oder in den Küstenländern des mittelländischen Meeres liegt, und binnen Jahresfrist, wenn derselbe in andern Welttheilen sich befindet. Wer wegen persönlicher Beschädigung ein Forderungsrecht geltend machen will, ist bei Verlust desselben verpflichtet, binnen 30 Tagen der Postdirektion davon Kenntniss zu geben und binnen 90 Tagen seine Klage vor Gericht anzubringen. Endlich wiederholt das Gesetz die bereits in Ziff. 3 des Art. 33 enthaltene Garantie des Postgeheimnisses und definirt dasselbe näher dahin, dass die Beamten und Angestellten der Postverwaltung verpflichtet sein sollen, nicht bloss keine der Post anvertraute Gegenstände zu öffnen, sondern auch ihrem Inhalte auf keine Weise nachzuforschen, über den Verkehr der einzelnen Personen unter sich keine Mittheilungen an Dritte zu machen und Niemanden Gelegenheit zu geben, das Postgeheimniss zu verletzen.*) Beamte und Angestellte der Postverwaltung, welche in irgend einer Weise diesen Gesetzesbestimmungen zuwiderhandeln, sollen, wie der Art. 54 des Bundesstrafrechts vorschreibt, mit Amtsentsetzung bestraft werden, womit in schwerern Fällen eine Geldbusse oder Gefängniss verbunden werden kann. — Jene Vorschriften über das Postgeheimniss beziehen sich indessen, wie der Bundesrath auf wiederholte Einfragen entschieden hat, nur auf Mittheilungen an unberechtigte Personen; als unberechtigt sind aber die Gerichte nicht zu betrachten, welche im Interesse strafrechtlicher Untersuchungen Aufschlüsse von der Post bedürfen. Für Civilprozesse behielt sich der Bundesrath vor, im einzelnen Falle besondere Weisung zu ertheilen.**) An den Sonntagen werden die Postbüreaux und die Ablagen nur während 4 Stunden dem Publikum geöffnet, wovon 2 Stunden auf den Vormittag und 2 Stunden auf den Nachmittag zu fallen haben.***)

*) Amtl. Samml. I. 97—104. III. 421.

**) Bundesbl. 1854 II. 78—79

***) Amtl. Samml. XI. 579.

Nach dem Bundesgesetze über die Organisation der Postverwaltung vom 25. Mai 1849 ist das schweizerische Postgebiet in nachfolgende Postkreise eingetheilt: 1) Genf, bestehend aus dem Kanton Genf und dem waadtländischen Bezirk Nyon; 2) Lausanne, bestehend aus den Kantonen Freiburg, Waadt, mit Ausnahme des Bezirks Nyon, und Wallis; 3) Bern, bestehend aus diesem Kanton mit Ausschluss der den Postkreisen Neuenburg und Basel zugeschiedenen Gebietstheile; 4) Neuenburg, bestehend aus diesem Kanton und dem bernischen Jura, mit Ausnahme des Amtsbezirks Laufen; 5) Basel, bestehend aus dem Kanton Solothurn, mit Ausnahme der auf dem rechten Ufer der Aare liegenden Gemeinden des Amtes Olten, den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Land, dem bernischen Amtsbezirk Laufen und den auf dem linken Ufer der Aare liegenden Gemeinden der bernischen Amtsbezirke Wangen und Aarwangen; 6) Aarau, bestehend aus dem Kanton Aargau und den von Solothurn abgetrennten Gemeinden des Amtes Olten; 7) Luzern, bestehend aus den Kantonen Luzern, Uri, Unterwalden ob und nid dem Wald und den schwyzerischen Bezirken Schwyz, Gersau und Küssnach; 8) Zürich, bestehend aus den Kantonen Zürich, Zug, Schaffhausen und Thurgau; 9) St. Gallen, bestehend aus den Kantonen Glarus, Appenzell beider Rhoden, St. Gallen, mit Ausnahme des Bezirks Sargans, und den schwyzerischen Bezirken Einsiedeln, March und Höfe; 10) Chur, bestehend aus dem Kanton Graubünden, mit Ausschluss der Kreise Misox und Calanca, und dem st. gallischen Bezirke Sargans; 11) Bellinzona, bestehend aus dem Kanton Tessin und den graubündner'schen Kreisen Misox und Calanca. — Als die oberste vollziehende und leitende Behörde im Postwesen wird vom Gesetze der Bundesrath bezeichnet. Von ihm gehen alle Massregeln und Verfügungen aus, so weit er sie nicht untergeordneten Behörden übertragen hat. Ihm steht das Recht zu, die Postbeamteten und Bediensteten zu wählen; er kann aber dieses Recht, soweit es untergeordnete Bedienstete vom Kondukteur abwärts betrifft, an andere Behörden oder Beamte übertragen. Die unmittelbare Oberaufsicht des gesammten Postwesens steht dem bundesräthlichen Departement des Post- und Telegraphenwesens zu. Dasselbe schlägt dem Bundesrathe zweckmässig erscheinende Verfügungen im Postwesen vor, begut-

achtet die vom Bundesrathe zu behandelnden Gegenstände, sorgt für die Vollziehung der Gesetze und Verfügungen der Oberbehörden und trifft selbst innerhalb der Schranken der ihm angewiesenen Kompetenz die erforderlichen Anordnungen. Das Organisationsgesetz unterstellt dem Postdepartement einen Generalpostdirektor; das spätere Bundesgesetz über die eidgenössischen Beamtungen aber hat diesen Beamten nicht weiter erwähnt und ist die Stelle nie besetzt worden. Nach diesem Gesetze, ergänzt durch Nachtragsgesetz vom 17. Heumonat 1866,*) besteht die Centralpostdirektion aus dem Oberpostsekretär, Bureauchef, einem Adjunkten, dem Registrator und zwei Sekretären. Beigeordnet sind das Kontrolbureau, bestehend aus dem Oberpostkontroleur, einem Adjunkten und drei Rechnungsrevisoren; das Kursbureau, bestehend aus dem Kursinspektor, seinem Adjunkten und vier Sekretären; das Traininspektorat, bestehend aus drei Traininspektoren, und das Materialbureau, bestehend aus Verwalter, zwei Sekretären und dem Werthzeichen Kontroleur.**) Für die unmittelbare Leitung des Postwesens in jedem der 11 Kreise ist durch das Organisationsgesetz ein Kreispostdirektor aufgestellt; ihm steht ein Kreispostkontroleur, ein Adjunkt und ein Kassier zur Seite. Alle Postbeamten werden auf eine Amtsdauer von drei Jahren gewählt, die Postbediensteten dagegen auf unbestimmte Zeit. Der Bundesrath hat jederzeit das Recht, einen Beamten durch motivirten Beschluss zu entlassen, wenn der Gewählte sich als untüchtig erzeigt, oder wenn er sich grober Fehler schuldig macht. Der Chef des Postdepartements und die Kreispostdirektoren sind auch berechtigt, Beamte und Bedienstete der Postverwaltung, welche ihre Pflichten nicht gehörig erfüllen, mit Ordnungsbussen zu bestrafen oder sie provisorisch in ihren Verrichtungen einzustellen.***)

Schon seit längerer Zeit hatte sich das Bedürfniss gezeigt, das Postregalgesetz vom 2. Juni 1849, sammt dem Organisationsgesetz der Postverwaltung, da beide veraltet und besonders letzteres empfindliche Lücken aufweist, einer gründlichen Revision zu unterwerfen, beide Gesetze in einheitliche systematische Form zu bringen,

*) Amtl. Samml. VIII. 856.

**) Ebenda XI. 272.

***) Ebenda I. 104—110. VI. 63.

und dabei auch eine weitergehende Verschmelzung der Telegraphenverwaltung mit der Postverwaltung vorzunehmen. In dieser Richtung wurde auch unter'm 11. März 1876 ein dahin zielendes Postulat der ständeräthlichen Geschäftsprüfungskommission von dem Ständerathe angenommen, welchem der Nationalrath am 20. März 1876 gleichfalls beigetreten ist.*)

Das Bundesgesetz über die Posttaxen vom 4. Juni 1849 wurde zuerst unter'm 25. August 1851, hernach am 6. Februar 1862, sodann theilweise unter'm 15. November 1865, 27. Juli 1869, 13. Juli 1871, 10. Juli 1872 und endlich am 23. März 1876 revidirt.**) In Verbindung damit steht die Transportordnung der Postverwaltung vom 6. Herbstmonat 1869,***) revidirt den 10. August 1876.†) Bei jenen häufigen Revisionen wurde unter dem Einflusse des grossartigen Aufschwunges, den das Postwesen in unserer Zeit auch in andern Staaten nahm, insbesondere der Briefverkehr immer mehr erleichtert; alle Entfernungen innerhalb der Schweiz wurden hiefür auf gleiche Linie gestellt, dagegen der Ortsrayon bis auf 2 Stunden (10 Kilometer) ausnahmsweise begünstigt. Der einfache frankirte Brief bis auf 15 Gramm Gewicht kostet nun im Ortskreise 5 Rappen, in der ganzen übrigen Schweiz 10 Rappen. Von frankirten schwereren Briefen oder Schriftpaketen über 15 Gramm bis auf 250 Gramm wird der doppelte Betrag der einfachen Brieftaxe berechnet. Von der Postverwaltung werden auch Korrespondenzkarten zur Taxe von 5 Rappen, ebenso Doppelkarten (mit frankirter Antwort) zu 10 Rappen ausgegeben, welche gegen diese Taxe im ganzen Umfang der Schweiz befördert werden. Die Taxe der Drucksachen, welche frankirt und unter Band aufgegeben werden, beträgt ohne Unterschied der Entfernung bis auf 50 Gramm 2 Rappen, über 50 bis 250 Gramm 5 Rappen, über 250 bis 500 Gramm 10 Rappen, über 500 bis 1000 Gramm 15 Rappen. Schwerere Sendungen unterliegen der Fahrposttaxe. Für frankirte Drucksachen, die zur regelmässigen Versendung abonnirt sind, z. B. Sendungen von Leihbibliotheken u. dergl.,

*) Bundesbl. 1876 I. 834.

**) Amtl. Samml. VII. 139—148, 321—323. VIII. 623. IX. 880—884. X. 451 bis 453, 896. N. F. II. 339.

***) Bundesbl. 1869 II. 979.

†) Amtl. Samml. N. F. II. 401.

auch wenn sie das Gewicht von 1000 Gramm übersteigen, kann der Bundesrath eine Taxermässigung, jedoch nicht unter 10 Rappen, (Hin- und Rückweg zusammengenommen) bewilligen. Unfrankirte Briefe bezahlen die doppelte Taxe der frankirten Briefe. Bei ungenügend frankirten Briefen wird ein Zuschlag bis zur vollen Taxe der unfrankirten Briefe berechnet. Waarenmuster ohne Werthangabe und ohne Kaufwerth, welche keine Korrespondenz enthalten und die frankirt unter Band aufgegeben werden, bezahlen im Innern der Schweiz folgende Taxen: bis auf 50 Gramm 5 Rappen, über 50 bis 250 Gramm 10 Rappen, über 250 bis 500 Gramm 15 Rappen. Schwerere Sendungen unterliegen der Fahrposttaxe. Waarenmuster, welche obigen Bestimmungen nicht entsprechen, werden unter Abzug der verwendeten Werthzeichen mit der Taxe der unfrankirten Briefe, und wenn das Gewicht 250 Gramm übersteigt, mit der Fahrposttaxe belegt. Geschäftspapiere (handschriftliche Akten und Dokumente, welche nicht den Charakter einer persönlichen Korrespondenz tragen) werden, sofern sie frankirt sind und die Aufgabe unter Band geschieht, zur Taxe von 5 Rappen für 100 Gramm bis zum Gewicht von 1000 Gramm befördert. Sendungen, die obigen Vorschriften nicht entsprechen, werden unter Abzug der verwendeten Werthzeichen mit der Taxe der unfrankirten Briefe und wenn das Gewicht 250 Gramm übersteigt, mit der Fahrposttaxe belegt.

Von einzuschreibenden (rekommandirten) Briefen u. s. w. ist ausser der gewöhnlichen Taxe eine fixe Einschreibgebühr von 20 Rappen zu berechnen. Unverschlossene, nicht über 250 Gramm schwere, frankirte Pakete, ohne Werthangabe und Beilage von Briefen, werden gegen eine Taxe von 10 Rappen mit der Briefpost befördert. Für Zeitungen und andere periodische Blätter der Schweiz, welche abonnementsweise von den Verlegern versandt werden, ist eine vorauszubezahlende Transporttaxe von $^1/_4$ Rappen für jedes Exemplar bis zu einem Gewichte von 50 Gramm ohne Unterschied der Entfernung für die ganze Schweiz festgesetzt. Für je 50 weitere Gramm oder Bruchtheile derselben sind $^3/_4$ Rappen ebenfalls zum Voraus zu entrichten.

Zu den Fahrpoststücken werden gerechnet: a. alle Sendungen mit deklarirtem Werth; b. die Sendungen ohne Werthdeklaration, welche das Gewicht von 2 Kilogramm übersteigen,

sowie leichtere Pakete, welche ausdrücklich der Fahrpost aufgegeben werden; und c. die Nachnahmen von höherm Betrag als 50 Franken, sowie kleinere Nachnahmen auf einzuschreibende Sendungen. Gewichtstücke bis auf 5 Kilogramm bezahlen bis auf eine Entfernung von 25 Kilometer 20 Rappen, bei grösserer Entfernung 40 Rappen. Fahrpoststücke über 5 Kilogramm Gewicht werden, sowohl mit Bezug auf Entfernung als auf das Gewicht, nach Stufen taxirt. Die Entfernungsstufen, welche in gerader Linie bemessen werden, betragen 25, 25—50, 50—100, und sofort je 50 Kilometer mehr bis zu 400 Kilometer. Eine Entfernung über 400 Kilometer wird ohne weitern Unterschied als eine einzige Stufe behandelt. Für die Entfernungsstufen werden von den ersten 5 Kilogramm in der ersten Stufe (bis auf 25 Kilometer) 30 Rappen, und in jeder weitern Entfernungsstufe je 20 Rappen mehr berechnet.

Zu dieser Taxe kommt noch die Zuschlagstaxe für Mehrgewicht. Bis auf 50 Kilogramm werden per Kilogramm Mehrgewicht je 2 Rappen berechnet, welche überdies in jeder Entfernungsstufe um je 2 Rappen erhöht wird. Bei Sendungen über 50 Kilogramm Gewicht sind für jede weitern 5 Kilogramm (angefangene 5 Kilogramm für je volle 5 Kilogramm berechnet) ein Zuschlag von 10 Rappen, der sich gleichfalls wieder in jeder Entfernungsstufe um 10 Rappen erhöht, zu vergüten.*)

Fahrposstücke mit Werthdeklaration bezahlen überdies eine Versicherungsprämie, und zwar bei Sendungen bis auf 1000 Franken 3 Rappen von je 100 Franken des deklarirten Werthes, und bei Sendungen höhern Werthes von den ersten 1000 Franken 30 Rappen, und von jedem andern hundert Franken der Deklaration 1 Rappen, jedoch zusammen wenigstens 40 Rappen. — Der Grund, dass schon der Bundesrath in seiner Botschaft vom 28. Februar 1876**) bei Werthsendungen über Fr. 1000 eine so erheblich geringere Versicherungsprämie (1 Rappen statt 4 Rappen per Fr. 100 deklarirten Werthes) in Vorschlag brachte, lag in der Erfahrung, dass die früher bestandene hohe Posttaxe grössere Geldgeschäfte veranlasste, nur einen sehr mässigen Theil des wirklichen Werthes

*) Vergleiche den Tarif für die Gewichtstaxe der Fahrpoststücke über 5 Kilogramm Gewicht. Beilage zum Posttaxengesetz. Amtl. Samml. N. F. II. 352.

**) Bundesbl. 1876 I. 476.

(gewöhnlich $^1/_{10}$ bei Baarschaft, $^1/_{20}$ bei Banknoten) der Post gegenüber zu deklariren und den weitaus grössern Theil bei Transport-Versicherungsanstalten assekuriren zu lassen. Allerdings wurde auf diese Weise die Postverwaltung eines sehr grossen Risikos entlastet, da sie nicht für den wirklichen, sondern nur für den deklarirten Werth haftet. Auf der andern Seite wurde aber dadurch die Einnahme der Post in erheblicher Weise geschmälert, abgesehen davon, dass solch Verfahren viele Versuchungen für die Ehrlichkeit der Postbeamten und Bediensteten mit sich führte, da jener Gebrauch der zu niedrigen Werthdeklaration kein Geheimniss blieb. Um diesen Uebelständen abzuhelfen, versuchte man daher die Prämie so mässig zu stellen, dass für die Versender die Konvenienz für Beibehaltung des bisherigen Verfahrens wegfalle, in der Erwartung, dass dadurch das Ergebniss in finanzieller Beziehung sich erheblich besser gestalten werde. — Für Sendungen von Gewichtstücken über die Alpenpässe ist der Bundesrath ermächtigt, eine erhöhte Taxe und für bedingt zur Beförderung übernommene, sowie für sogen. sperrige Güter dessgleichen einen Zuschlag bis zu 50 % der gewöhnlichen Taxe zu erheben.

Zur Expressbestellung können gewöhnliche und rekommandirte Briefpostgegenstände, Fahrpoststücke bis 5 Kilogramm Gewicht, Geldanweisungen und Nachnahmen der Post aufgegeben werden. Dieselbe findet bis auf 10 Kilometer Entfernung mittelst Fussboten und auf grössere Entfernungen durch Staffeten statt.

Poste-restante Sendungen werden auf der Poststelle des Bestimmungsortes während 3 Monaten, von der Ankunft angerechnet, zur Verfügung des Adressaten gehalten, ausgenommen bei Nachnahmen und Geldanweisungen, bei denen kürzere Fristen bestehen. Gerichtliche Akten (Vorladungen, Notifikationen, Betreibungsvorkehren u. s. w.) im Innern der Schweiz zu befördern, müssen in Doppel aufgegeben werden, wovon das eine dem Adressaten zugestellt und das andere dem Versender mit der Erklärung erfolgter Bestellung oder, vorkommendenfalls, mit dem aus irgend einem Grunde unbestellbar gewordenen Akte zurückgesandt wird. Die Taxe beträgt im Lokalrayon 45 Rappen, ausserhalb desselben 50 Rappen. Postnachnahmen auf Briefpostsendungen können höchstens Fr. 50, auf Fahrpostsendungen höchstens Fr. 300 betragen. Die Nachnahmgebühr besteht neben der gewöhnlichen

Taxe in einem Zuschlag von 1 % der Nachnahmssumme, wobei die Provisionsbruchtheile jeweilen mit 10 Rappen berechnet werden. Geldanweisungen durch die Post sind gestattet, jedoch nicht über Franken 1000, wenn sie bei einem Postbüreau erster oder zweiter Klasse, und nicht über Fr. 500, wenn sie bei einem Postbüreau dritter Klasse oder bei einer Postablage zahlbar ist. Für telegraphische Geldanweisungen ist der höchste Betrag, ohne Rücksicht auf den Bestimmungsort, auf Franken 300 festgesetzt. Einzugsmandate, welche in der Schweiz aufgegeben werden und in derselben vollziehbar sind, dürfen den Betrag von Franken 1000 nicht übersteigen. Es müssen dafür (wie auch bei den Geldanweisungen) bei den Postbüreaux zu beziehende Formulare verwendet werden.

Die Taxen für den Personentransport im Innern der Schweiz werden vom Bundesrath innerhalb eines Maximums festgesetzt, welches für den Kilometer, je nach dem die Alpenstrassen oder andern Strassen benützt werden. 30 resp. 20 Rappen für den Platz im Coupé, 25 resp. 15 Rappen für den Platz im Innern des Wagens beträgt. Die erhöhte Taxe für die Alpenstrassen soll aber nur den durchgehenden Verkehr beschlagen. Der Postverwaltung bleibt vorbehalten, auch Abonnements- und Retourbillets zu ermässigten Preisen auszugeben. Retourbillete haben eine Gültigkeitsdauer von 3 Tagen, mit Ermässigung der ordentlichen Taxe um 10 %, Abonnementsbillete für 10 Hin- und Rückfahrten, auf den Inhaber lautend, eine solche von 3 Monaten mit Ermässigung um 20 %. Für Extraposten besteht ein besonderes Reglement, genehmigt vom Bundesrath am 1. März 1875.*) Portofreiheit geniessen: a. die Mitglieder der Bundesversammlung oder deren Kommissionen während der Dauer der Sitzungen; b. die Behörden und Beamtungen der Eidgenossenschaft, der Kantone, der Bezirke und Kreise für die ein- und ausgehenden Korrespondenzen, jedoch nur in Amtsachen; c. die Gemeindsbehörden, Pfarrämter, Kirchenvorstände und Civilstandsbeamten für die unter sich und mit den Oberbehörden in Amtssachen zu wechselnden Korrespondenzen; d. das im eidgenössischen Dienste stehende Militär; e. die Korrespondenz an Arme und für Arme, sofern dieselbe von kompetenter

*) Amtl. Samml. N. F. I. 387.

Behörde als Armensache bezeichnet ist. Diese Portofreiheit dehnt sich auf alle Postgegenstände aus, die mit der Briefpost versendet werden und nicht rekommandirt sind. Von Porto sind auch befreit die Geldsendungen, die an eidgenössische Behörden oder von denselben versendet werden, sowie auch Geldsendungen an Militärs im eidgenössischen Dienst und an Arme und Armenanstalten. Der Bundesrath ist ausserdem ermächtigt, für besondere Zwecke wohlthätiger oder gemeinnütziger Art zeitweise Portofreiheit zu gewähren. *)

Wiederholt war in den eidgenössischen Räthen der Versuch gemacht worden, die amtliche Portofreiheit zu beschränken. Verschiedene Postulate waren diesfalls schon bei Anlass der jährlichen Geschäftsprüfungen von der Bundesversammlung angenommen worden; so wurde der Bundesrath im Juli 1870 beauftragt zu untersuchen, ob nicht das obligatorische Frankatursystem mit einheitlicher Brieftaxe für die ganze Schweiz einzuführen sei, — und im Juli 1871, über die Frage der Aufhebung der Portofreiheit amtlicher Korrespondenzen Bericht und Antrag zu bringen. **) Unterm 30. Oktober 1871 legte der Bundesrath einen solchen Gesetzesentwurf vor, laut welchem die Portofreiheit einzig noch für Militär im eidgenössischen Dienst bewilligt werden sollte. Ein gewalteter Untersuch hatte ergeben, dass im Jahr 1870 6,298,919 Poststücke die amtliche Portofreiheit genossen hatten, deren Kosten, berechnet im Verhältniss zur gesammten Zahl der beförderten Sendungen, auf Fr. 422,919 belaufen waren, ***) eine nicht zu unterschätzende Summe bei dem grossen Ausgabenbüdget der Eidgenossenschaft. Der Ständerath beschloss am 16. November 1871 den Bundesrath einzuladen, einen neuen Gesetzesentwurf vorzulegen im Sinne der Zwangsfrankatur und der Beschränkung der Portofreit auf die Korrespondenz der im Dienst befindlichen Militärs, sowie auf die offene Korrespondenz der öffentlichen Verwaltungsstellen. Der Nationalrath, der gegen die ausnahmslose Vorschrift offener amtlicher Korrespondenz einiges Bedenken trug, fasste unterm 3. Juli 1872

*) Amtl. Samml. N. F. II. 339 und 401. Vergl. (alte Samml.) I. 110 bis 117. II. 378—381. III. 227. VI. 48. VII. 139—148, 321—323. VIII. 632. IX. 880—884. X. 451—453, 896.

**) Amtl. Samml. X. 209, 522.

***) Bundesbl. 1871 III. 780 ff.

eine Schlussnahme dahin: es solle in Berücksichtigung der vielfach zu Tage getretenen Missbräuche die Portofreiheit prinzipiell auf die Korrespondenz der im Dienst befindlichen Militärs und auf offene Korrespondenzen von öffentlichen Verwaltungen beschränkt werden; der Bundesrath werde jedoch eingeladen zu untersuchen und Bericht zu erstatten, inwieweit den Kantonen unter sich, sowie auch einzelnen kantonalen Verwaltungen die Portofreiheit für geschlossene Korrespondenzen ausnahmsweise auch ferner zu gestatten sei. Inzwischen war die Stimmung im Ständerath eine der Aufhebung amtlicher Portofreiheit ungünstigere geworden, und beschloss derselbe am 6. Juli 1872 die Beibehaltung des status quo, beziehungsweise einstweiliges Aufsichberuhenlassen des Gegenstandes, welchem Beschluss dann auch der Nationalrath am 12. Juli 1872 beitrat.*) Bei Berathung des neuen Bundesgesetzes über die Posttaxen vom 10. August 1876 wurde eine neue daherige Anregung Seitens des Bundesrathes gemacht, der speziell darauf hinwies, wie seit Annahme der neuen Bundesverfassung die Kantone aufgehört in direkter Weise an den Erträgnissen der Post theilzunehmen; dass selbe durch Uebernahme der Militärlasten durch den Bund reichlich entschädigt worden seien,**) und nunmehr der Augenblick gekommen sein dürfte, mit Rücksicht auf die grossen finanziellen Leistungen des Bundes den Kantonen die Portofreiheit zu entziehen, — dies um so mehr, da man auch anderorts im Auslande, ja selbst in dem Berner Vertrag über den internationalen Postverkehr es für zweckmässig erachtet hat, von dem bisherigen System abzugehen. Eine Mehrheit für eine solche rationelle Aenderung liess sich jedoch in den Räthen nicht finden, wohl weil man eben die bisherige Einrichtung als eine äusserst bequeme gefunden hatte, und darum Seitens der Kantone nicht darauf verzichten wollte. Es blieb somit bei der amtlichen Portofreiheit für Korrespondenzen in der Schweiz, wie selbe bisher bestanden hatte.

Die Feststellung der jährlichen Entschädigungssummen,

*) Bundesbl. 1872 III. 131.

**) Als zur Zeit der Revisionsverhandlungen 1871/72 eine Berechnung bezüglich der vom Bund zu übernehmenden Militärlasten gemacht wurde, war auch die Aufhebung der amtlicheu Portofreiheit, zur Erleichterung der vom Bund zu tragenden finanziellen Leistungen, in Aussicht genommen worden. Protokoll des Nationalrathes 1871/72 S. 88.

welche früher die Eidgenossenschaft den Kantonen nach Anleitung der Ziff. 4 des Art. 33 der Bundesverfassung von 1848 für die Abtretung des Postregals zu bezahlen hatte, war erfolgt durch Bundesbeschluss vom 24. Juli 1852. Es blieb dabei sämmtlichen Kantonen, soweit sie mit den Entschädigungsbestimmungen der Bundesversammlung nicht einverstanden waren, der verfassungsmässige Rechtsweg vor das Bundesgericht geöffnet; nur behielt sich der Bund auch seinerseits das Recht vor, gegenüber den Kantonen, welche ihre Postentschädigungen vor Gericht bringen würden, auf zugestandene Ansätze zurückzukommen und, falls die Entschädigung eines Kantons wegen Vertragsverhältnissen mit einem andern Kanton erhöht werden sollte, die Entschädigung dieses letztern Kantons um das Mass dieser Erhöhung herabzusetzen.*) — Auf Grundlage dieser Bestimmungen wurde von den Kantonen Neuenburg, Basel-Landschaft und Uri die ihnen durch die Bundesversammlung, beziehungsweise den Bundesrath ausgesetzte Postentschädigung weiter gezogen an das Bundesgericht. Durch den Entscheid dieses Tribunals wurden die an Neuenburg und Basel-Landschaft zu bezahlenden Summen einigermassen erhöht, wobei indessen im letztern Falle die Postentschädigung von Basel-Stadt verhältnissmässig erniedrigt wurde; Uri wurde mit seiner Reklamation abgewiesen. Nach der Erledigung dieser Prozesse stellt sich die bereinigte Scala der Postentschädigungen für die Kantone folgendermassen heraus:

					Neue Währung.	
Zürich	sollte beziehen		.	Fr.	232,138.	46.
Bern	»	»	.	»	249,252.	48.
Luzern	»	»	.	»	57,958.	18.
Uri	»	»	.	»	29,771.	10.
Schwyz	»	»	.	»	2,857.	14.
Unterwalden ob dem Wald	»	»	.	»	342.	86.
Unterwalden nid dem Wald	»	»	.	»	228.	57.
Glarus	»	»	.	»	10,329.	83.
Zug	»	»	.	»	3,285.	71.
Freiburg	»	»	.	»	20,320.	52.
Solothurn	»	»	.	»	10,490.	93.
		Uebertrag		Fr.	616,975.	78.

*) Amtl. Samml. III. 237—242.

	Uebertrag	Fr.	616,975. 78.
Basel-Stadt	sollte beziehen .	»	119,065. 25.
Basel-Landschaft	» » .	»	16,758. 61.
Schaffhausen	» » .	»	3,181. 82.
Appenzell-Ausserrhoden	» » .	»	14,285. 71.
Appenzell-Innerrhoden	» » .	»	342. 86.
St. Gallen	» » .	»	89,084. 76.
Graubünden	» » .	»	33,549. 19.
Aargau	» » .	»	146,694. 43.
Thurgau	» » .	»	25,454. 55.
Tessin	» » .	»	14,908. 96.
Waadt	» » .	»	207,812. 91.
Wallis	» » .	»	26,488. 07.
Neuenburg	» » .	»	74,676. 33.
Genf	» » .	»	97,281. 71.
		Fr.	1,486,560. 94.*)

Eigenthümliche Verhältnisse bestanden, wie bereits angedeutet wurde, im Kanton Schaffhausen, indem hier das Postregal, in Folge eines Kaufvertrages vom Jahr 1833, als ein Erblehen dem Fürsten von Thurn und Taxis zustand, welcher dem Kanton bloss einen jährlichen Canon von 1500 Gulden dafür bezahlte. Der Bundesrath hatte nun wegen der Entschädigung für die Abtretung seines Rechtes mit dem Fürsten sich in's Vernehmen zu setzen und es kam nach mehrjährigen Unterhandlungen eine, von der Bundesversammlung ratifizirte Uebereinkunft zu Stande, nach welcher Thurn und Taxis mit der Summe von 150,000 Fr. sich auskaufen liess. In diesem Betrage war jedoch der auf 5300 fl. angeschlagene Werth des von der Eidgenossenschaft übernommenen Postmaterials inbegriffen.**)

Das Rechtsverhältniss zwischen dem Bunde und den Kantonen im Allgemeinen, wie es durch Art. 33 Ziff. 4 litt. a der Bundesverfassung von 1848 mit Hinsicht auf die für Abtretung des Postregals zu bezahlenden Entschädigungen festgesetzt war, gab im Laufe der Zeit noch Veranlassung zu einer äusserst wichtigen Auseinandersetzung. Die bedeutende Ermässigung der Tarife, welche

*) Bundesbl. 1859 I. 595.
**) Amtl. Samml. III. 650—656.

nur allmälig in Vermehrung der Briefe und Fahrpoststücke eine Ausgleichung fand, und die Erstellung der Eisenbahnen, welche der eidgenössischen Postverwaltung den Transport der Reisenden auf den meisten grössern Verkehrslinien entzogen, hatten die nothwendige Folge, dass der Reinertrag des Postwesens nicht immer hinreichte, um den Kantonen die scalamässige Entschädigung zu bezahlen, und daher der Bund zuweilen von der ihm im Nachsatze von Ziff. 4 litt. a eingeräumten Befugniss auf eine, für die Finanzen der Kantone sehr empfindliche Weise Gebrauch machte. Es ergaben sich nämlich in den ersten zehn Jahren nach vollzogener Centralisation des Postwesens folgende Resultate:

	Zahlung an die Kantone.	Weniger als die Scala.	Mehrertrag des Postwesens.
1849	Fr. 1,050,064. 55.	Fr. 414,665. 32.	
1850	» 758,212. 95.	» 707,159. 78.	
1851	» 1,180,328. 94.	» 285,043. 89.	
1852	» 1,481,957. 18.	» — —	Fr. 220,554. 65.
1853	» 1,481,977. 08.	» — —	» 204,242. 91.
1854	» 1,486,560. 92.	» — —	» 62,436. 78.
1855	» 1,208,717. 83.	» 277,843. 09.	
1856	» 1,486,560. 92.	» — —	» 150,372. 06.
1857	» 1,486,560. 92.	» — —	» 37,302. 78.
1858	» 957,193. 29.	» 529,367. 63.	
		Fr. 2,214,079. 71.	Fr. 674,909. 18.

Die Rechnungen der eidgenössischen Postverwaltung wurden hierbei in der Weise geführt, dass jährlich nur die Baareinnahmen und die Baarausgaben in denselben zusammengestellt, die Bewegungen des Postmaterial-Inventars dagegen lediglich im Vermögenstatus verzeigt wurden. Der Ueberschuss der Baareinnahmen, so weit er nicht die Scalasumme überstieg, wurde den Kantonen als Reinertrag der Posten vergütet. Betrug der Kassasaldo weniger als die Scalasumme, so wurde der Minderbetrag den Kantonen nach Verhältniss ihrer Scalatreffnisse in Abzug gebracht. Ergab sich dagegen für die Eidgenossenschaft ein Gewinn, so wurde derselbe theils an die, dem Fürsten von Thurn und Taxis zu entrichtende Auskaufssumme, theils namentlich an die Abbezahlung des Kapitals verwendet, das die Postverwaltung für das von den Kantonen übernommene Postmaterial schuldig geworden war. Auf

diese Weise erwarb der Bund allmälig freies Eigenthum an einem Inventar, dessen Benutzung der Postverwaltung ohne Verzinsung überlassen wurde. Schon im Juli 1856 äusserte die ständeräthliche Kommission, welche den bundesräthlichen Geschäftsbericht zu prüfen hatte, Bedenken gegen die Richtigkeit dieser Rechnungsführung und es wurde auf ihren Antrag der Bundesrath eingeladen zu untersuchen: »1) Ob für den Fall, dass der Postertrag unter der festgesetzten Scalasumme bleibe, nicht der Mehrertrag des Inventars des Postmaterials im betreffenden Jahre dem an die Kantone zu vertheilenden Reinertrage, wie er bisher berechnet wurde, beizufügen sei; 2) ob nicht der Ueberschuss der Posteinnahmen zur Deckung allfällig sich ergebender Defizite in einen Reservefond zu legen wäre.«

Nach eingeholtem Bericht des Bundesrathes, der mit Botschaft vom 18. Juli 1869 das bisherige Verfahren zu rechtfertigen gesucht hatte, beschloss die Bundesversammlung am 20. Januar 1860: *)

1) Wenn der Reinertrag der Postverwaltung zur vollständigen Entschädigung der Kantone nicht ausreicht, so ist der Ausfall beim Rechnungsabschlusse zu Gunsten derselben vorzumerken.

Uebersteigt in einem nachfolgenden Jahre der Reinertrag die den Kantonen zukommende Entschädigungssumme, so wird der Ueberschuss zur Nachvergütung an die Kantone verwendet, bis dieselben für alle Ausfälle der frühern Jahre, jedoch ohne Hinzurechnung der Zinsen, gedeckt sind.

Weitere Ueberschüsse fallen in die Bundeskasse, ohne dass bei spätern Ausfällen auf dieselben zurückgegriffen werden darf.

2) Die Beschaffung des zum Betriebe der Postverwaltung erforderlichen Materials ist Sache des Bundes. Der Inventarwerth ist von der Postverwaltung der Bundeskasse jährlich mit 4 % zu verzinsen, und ebenso hat sie den Bund für die allmälige Entwerthung des Materials in angemessener Weise zu entschädigen.

3) Die im Jahr 1853 an den Fürsten von Thurn und Taxis für Abtretung der schaffhausenschen Posten geleistete Entschädigung ist vom Bunde zu tragen; dagegen ist ihm die betreffende Summe alljährlich mit 4 % von der Postverwaltung zu verzinsen.

4) Zur abschliesslichen Regulirung der bisherigen Differenzen

*) Amtl. Samml. VI. 420—421. Vergl. Bundesbl. 1859 I. 571—573. II. 257—268. 1860 I. 169—228.

hat die Bundeskasse an die Kantone, nach Massgabe der Scala der Postentschädigungen, den reellen Werth des Postinventars, nach Abzug der darauf haftenden Schuld und mit Zurechnung der an Thurn und Taxis verausgabten Summe, und zwar verzinslich vom 1. Januar 1860 an, aushin zu bezahlen, wogegen alle aus frühern Rechnungen abgeleiteten weitern Ansprüche der Kantone, sowie des Bundes beiderseitig als abschliesslich erledigt zu betrachten sind.

In Folge dieses Beschlusses bezahlte die Bundeskasse der Postverwaltung zu Handen der Kantone den Werth des Postmaterials, nach Abzug der darauf haftenden Schuld, sowie die Auslösungssumme an Thurn und Taxis zusammen mit Fr. 879,477. 91. Dagegen wurden der Bundeskasse im Jahr 1860 zum ersten Male die Zinsen des gesammten Postmaterials und der Minderwerth des Inventars aus der Postkasse vergütet.*)

1860 und 1861 konnte übrigens wieder nicht der volle Betrag der Entschädigungsscala den Kantonen ausbezahlt werden. Solches wiederholte sich auch in spätern Jahren, da die immer steigenden Anforderungen an das Postwesen eine die successive Vergrösserung der Einnahmen weit übersteigende Vermehrung der Ausgaben mit sich brachten. Dazu kam noch, dass die Bundesversammlung sich genöthigt sah, wegen der schon seit einer Reihe von Jahren eingetretenen Erhöhung der Lebensmittelpreise, die gegen früher einen Aufschlag von mindestens 40 % repräsentirten, vorerst provisorisch durch Bundesbeschluss vom 21. Christmonat 1872 die Besoldung der untern Postangestellten**) und hernach durch ein neues allgemeines Besoldungsgesetz der eidgenössischen Beamten vom 2. August 1873 die Besoldung sämmtlicher Postbeamten und Angestellten definitiv zu erhöhen.***) Diese Gehaltsverbesserungen allein verursachten der Postverwaltung im Jahr 1873 eine Mehrausgabe von Fr. 1,283,702.†) Eine weitere Auszahlung der Fr. 1,486,560. 94 an die Kantone wäre daher in der Folge höchst problematisch geworden, so dass durch vollständige Ueberlassung der Posterträgnisse an den Bund Seitens der Kantone kaum eine nennenswerthe Leistung an letztern geschehen ist. Noch darf jedoch erwähnt

*) Bundesbl. 1861 I. 505.
**) Amtl. Samml. XI. 28.
***) Ebenda S. 279. Vergl. Bundesbl. 1872 III. 563.
†) Geschäftsbericht f. 1873 S. 12.

werden, dass, als die Bundeskasse im Jahr 1874 auf Rechnung der Posterträgnisse genannten Jahres irrthümlicherweise den Kantonen Fr. 210,203. 12 zu viel ausbezahlt hatte, dieser Betrag, gemäss einem bei Anlass der Geschäftsprüfung von der Bundesversammlung gefassten Beschlusse, durch die Kantone wieder rückvergütet wurde. *)

Die Einnahmen und Ausgaben der Postverwaltung erzeigen in dem letzten Dezennium, verglichen mit einigen frühern Jahren, ein übersichtlich Bild der Entwicklung unseres Postwesens darstellend, folgende Ergebnisse: **)

		Einnahmen.		Ausgaben.		Reineinnahmen.
1849	Fr.	4,498,327. 85	Fr.	3,848,263. 30	Fr.	1,050,464. 55.
1850	»	7,188,871. 20	»	4,430,658. 25	»	758,212. 95.
1855	»	7,713,587. 31	»	6,504,869. 48	»	1,208,717. 83.
1860	»	6,916,911. 56	»	5,750,488. 58	»	1,166,422. 98.
1865	»	8,348,173. 07	»	6,857,306. 35	»	1,490,866. 72.
1866	»	8,617,815. 66	»	7,414,054. 70	»	1,203,760. 96.
1867	»	8,770,428. 37	»	7,653,584. 54	»	1,116,843. 83.
1868	»	8,814,715. 57	»	7,885,615. 34	»	929,100. 23.
1869	»	9,447,717. 45	»	8,140,816. 22	»	1,306,901. 23.
1870	»	9,503,839. 07	»	8,382,513. 74	»	1,121,325. 33.
1871	»	11,258,501. 71	»	9,511,317. 40	»	1,747,184. 31.
1872	»	12,083,952. 33	»	10,282,613. 33	»	1,801,339. —.
1873	»	13,522,914. 10	»	12,678,075. 32	»	844,838. 78.
1874	»	14,465,621. 70	»	13,932,544. 58	»	533,077. 12.
1875	»	14,591,970. 88	»	14,452,738. 38	»	139,232. 50.***)

Man sieht aus dieser Zusammenstellung, dass sich die Reineinnahmen der Postverwaltung in sehr bedeutender Weise reduzirt haben. Wenn dies auch früher nicht in diesem Umfang geahnt

*) Geschäftsbericht für 1875 S. 3.

**) Schweiz. Post- und Telegraphen-Statistik 1875 S. 101, 102.

***) Das Geschäftsjahr 1875 weist für den Postdienst folgende Daten auf: es bestanden 789 Postbüreaux und 1928 Postablagen; die Gesammtzahl der Beamten und Angestellten betrug 5148; es wurden befördert 1,441,298 Reisende, 68,075,273 Briefe (25,2 Briefe auf den Kopf, ein Verhältniss, das nur von England übertroffen wird), interne Fahrpoststücke 6,392,511, interne Geldanweisungen Fr. 161,573,664, interne Nachnahmen Fr. 13,710,604, Zeitungen, nur schweizerische gerechnet, 42,386,283 Blätter. Schweiz. Post- und Telegraphen-Statistik 1875, S. 100, 104, 111, 121, 136, 137.

wurde, so ist doch nicht zu übersehen, dass von Anfang an, seit Uebernahme des Postwens durch den Bund, der Sinn und Geist, von dem die ganze Gesetzgebung und Verwaltung ausging, offenbar weit weniger auf Förderung fiskalischer Interessen, als auf Erleichterung des Verkehrs, auf Hebung der Industrie und der Volkswohlfahrt gerichtet war!

Der Art. 36 der neuen Bundesverfassung lautet folgendermassen:

Art. 36. Das Post- und Telegraphenwesen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft ist Bundessache.

Der Ertrag der Post- und Telegraphenverwaltung fällt in die eidgenössische Kasse.

Die Tarife werden im ganzen Gebiete der Eidgenossenschaft nach den gleichen, möglichst billigen Grundsätzen bestimmt.

Die Unverletzlichkeit des Post- und Telegraphengeheimnisses ist gewährleistet.

§ 6. Telegraphen.

Zur Zeit, als die Bundesverfassung von 1848 entworfen wurde, war der elektrische Telegraph, diese werthvolle Erfindung der jüngsten Vergangenheit, in Europa noch wenig verbreitet und in der Schweiz nicht viel mehr als dem Namen nach bekannt; es fehlte daher an der praktischen Veranlassung. eine darauf bezügliche Bestimmung in die Bundesverfassung aufzunehmen, wie es in Bezug auf das Postwesen und andere Verwaltungszweige, deren Centralisation für nöthig erachtet wurde, geschah. Kaum aber waren seit der Begründung des neuen Bundes drei Jahre verflossen, so fühlte man in Folge der grössern Verbreitung, welche das Telegrapheninstitut inzwischen in den Nachbarstaaten gefunden hatte, sowie der gewaltigen Wirkungen, die es im täglichen Handelsverkehre wie in den politischen und militärischen Beziehungen der Staaten und Völker zu einander äusserte, auch in der Schweiz aufs lebhafteste das Bedürfniss, dieses grossartige neue Verkehrsmittel sich anzueignen, um namentliah in der für unser Vaterland so wichtigen Industrie nicht hinter andern Nationen zurückzubleiben. Vor der Bundesverfassung von 1848 hätte die Erstellung von Telegraphenlinien kaum anders als durch Privatgesellschaften geschehen können, die ohne Zweifel nicht ohne grosse Schwierigkeiten

die nöthigen Conzessionen von Seite der Kantonsregierungen erlangt hätten; jetzt richtete man von allen Seiten vertrauensvoll die Blicke auf die Bundesbehörden, von denen man voraussetzte, dass sie in dieser Angelegenheit von der grössten nationalen Bedeutung die Initiative ergreifen würden. Sie fanden sich auch dazu um so eher bereit, als es sich nicht, wie bei einem schweizerischen Eisenbahnnetze, um ein ausserordentlich kostspieliges Unternehmen, sondern nur um eine bescheidene Ausgabe für die Eidgenossenschaft handelte, welcher zu diesem Behufe von Seite der zunächst betheiligten Industriellen bedeutende unverzinsliche Vorschüsse angeboten wurden. Man war in den Bundesbehörden ziemlich einig darüber, dass der Bund die Errichtung der Telegraphen in seine Hand nehmen solle; nur über die Motivirung des daherigen Beschlusses war man verschiedener Ansicht. Der Bundesrath wollte an das Postregale anknüpfen und geradezu den Satz aussprechen, dass dieses dem Bunde vorbehaltene Recht auch die Befugniss in sich schliesse, den Bau und Betrieb von Telegraphen unter eidgenössische Leitung zu nehmen. »Es lässt sich nämlich nicht bestreiten,« sagt die bundesräthliche Botschaft, »dass die Mittheilungen mittelst der Telegraphen in der Wesenheit nichts anderes sind als die Briefkorrespondenzen, deren Beförderung nach dem Postregalgesetz dem Bunde ausschliesslich vorbehalten ist. Unter gemeinschaftlicher Leitung kann ein Institut das andere unterstützen. Die telegraphischen Depeschen werden den Stoff zu weitern ausführlichen Korrespondenzen, zu öftern Mittheilungen durch die Post geben und die vermehrte Korrespondenz wird das Bedürfniss zu öfterer Benutzung der Telegraphen hervorrufen. Je nach Herabsetzung der Taxen könnte aber auch der grössere Theil der Korrespondenzen von der Post auf die Telegraphen abgeleitet und damit der Ertrag der Briefpost auf die Hälfte, auf einen Drittheil reduzirt werden. Wir hielten es aber unserer Stellung nicht angemessen, der Bundesversammlung einen Vorschlag zu bringen, nach welchem die Ausbeutung des neuen Institutes der freien Konkurrenz von Privaten überlassen und dadurch die Kantone eines grossen Theiles der ihnen in der Bundesverfassung verheissenen Einnahme unvermeidlich beraubt worden wären.« Die nationalräthliche Kommission hingegen verwarf die Motivirung des Bundesrathes, gegen welche ohne Zweifel Manches sich einwenden liess,

und wollte einfach an Art. 21 der Bundesverfassung anknüpfen, kraft welchem dem Bunde das Recht zusteht, »im Interesse der Eidgenossenschaft auf Kosten derselben öffentliche Werke zu errichten.« In der Bundesversammlung wurde begreiflicher Weise die Frage nicht von einem theoretischen Standpunkte aus diskutirt, sondern man fand es der möglichen Schlussfolgerungen wegen bedenklich, den Art. 21 anzurufen, weil zur Zeit, als es sich um die Einführung der Telegraphen handelte, der Entscheid über Staats- oder Privatbau der Eisenbahnen vor der Thüre stand. Aus diesem Grunde wurde in den, dem Bundesgesetze vom 23. Dezember 1851 vorausgeschickten Motiven, neben »der ausserordentlichen Entwicklung, welche die elektrischen Telegraphen in den Nachbarstaaten erhalten haben und der grossen Wichtigkeit, welche die Errichtung derselben für die Schweiz in politischer und volkswirthschaftlicher Beziehung hat,« ferner noch erwähnt: »dass der Bau und Betrieb von Telegraphen in enger Verbindung mit dem Postregale steht.«*)

Das Bundesgesetz vom 23. Dezember 1851, durch welches das Telegrapheninstitut in der Schweiz eingeführt wurde, beschränkte sich darauf, einige allgemeine Grundsätze aufzustellen und im Uebrigen dem Bundesrathe ausgedehnte Vollmachten zu ertheilen. Der Bund nahm darin, eben auf das Postregal gestützt, gleich wie es in Frankreich der Fall war,**) das ausschliessliche Recht für sich in Anspruch, elektrische Telegraphen in der Schweiz zu errichten oder die Ersteilung derselben zu bewilligen. Dem Umstande, dass der Bund das Telegraphenwesen nicht der Privatindustrie und Privatspekulation überliess, sondern dasselbe als Regal in eigene Hand nahm,***) den Telegraphenverkehr im Innern der Schweiz, wie im Anschluss an das Ausland nicht allein einheitlich ordnete, sondern auch direkt besorgte, und dabei keineswegs fiskalische Interessen in den Vordergrund drängte, sondern

*) Amtl. Samml. III. 1—5. Bundesbl. 1851 III. 283—296, 319—322, 331—344.

**) Das französische Dekret vom 27. Dezember 1851, § 1, erklärte: Aucune ligne télégraphique ne peut être établie ou employée à la transmission des correspondances que par le gouvernement ou avec son autorisation.

***) Vergl. Dr. F. Meili das Telegraphenrecht. 2. Ausgabe. Erstes Kapitel: Staats- und Privattelegraphenbau.

nur die Erleichterung und Sicherheit des Verkehrs im Auge hatte, — diesem Umstande ist es zu verdanken, dass die Schweiz im Laufe von wenigen Jahren einen so enormen Aufschwung im Telegraphenverkehr genommen hat.*)

Soweit an Private Konzessionen ertheilt wurden, geschah solches stets durch den Bundesrath. Die Bedingungen, auf denen sie beruhten, waren sehr verschieden gehalten. Bei den Bahntelegraphen, sei es dass selbe selbstständig neu erstellt wurden oder die Bewilligung zur Mitbenützung der Telegraphenstangen der Eidgenossenschaft erhielten, wurde stets zur Bedingung gemacht, dass selbe nur zu dienstlichen Zwecken benutzt werden dürfen; erstellte eine Bahn eine eigene Telegraphenlinie, so behielt sich der Bund das Recht vor, an den Bahntelegraphen auch eigene Drähte anzubringen; in einem Falle geschah dies unter der gleichzeitigen Verpflichtung, der Bahn unentgeltlich die betreffenden Eisenstangen zu liefern; im Uebrigen behielt sich der Bund das Recht vor, jeder Zeit die Konzession zurückziehen zu dürfen; Konzessionsgebühren wurden nur in zwei Fällen ausbedungen, während im Ganzen 10 Konzessionen für Bahntelegraphen ertheilt wurden.**) Seit Erlass des Bundesgesetzes über Bau und Betrieb der Eisenbahnen vom 23. Christmonat 1872 bedürfen die Bahntelegraphen keiner besondern Konzession mehr, indem ihnen das Recht zur Erstellung von Telegraphendrähten längs der Bahn behufs Beförderung dienstlicher Depeschen durch Art. 23 genannten Gesetzes eingeräumt ist.***) Nähere Erläuterung, was unter Dienstdepeschen zu verstehen sei, gibt ein Bundesrathsbeschluss vom 17. März 1875.†) — Bei Ertheilung von Konzessionen an Privatpersonen (Fabrik-Etablissements, Gasthöfe) und städtische Polizeibehörden (Polizeikommission der Stadt Zürich) geschah solches gleichfalls nur zu

*) Im Jahr 1875 wurden in der Schweiz in 1002 Telegraphenbüreau 2,062,439 Depeschen aufgegeben —; mit den internationalen Depeschen 834,486, wurden somit im Ganzen 2,896,925 Depeschen befördert, welche einen Durchschnittsertrag von 64 Rappen per Depesche erbrachten, während die Kosten im Durchschnitt auf 70,7 Rappen per Depesche sich beliefen. Schweiz. Post- und Telegraphenstatistik für 1875, S. 149, 163, 150.

**) Amtl. Samml. VI. 279, 280, 314. VIII. 397—409. IX. 565, 567. Bundesbl. 1871 I. 345. 1872 I. 809, 1875 IV. 1.

***) Amtl. Samml. XI. 9.

†) Amtl. Samml. N. F. I. 441.

eigenen geschäftlichen Mittheilungen; bei einzelnen ausnahmsweise in dringlichen Fällen auch für Benutzung durch Drittpersonen, jedoch unter der Verpflichtung der Erhebung und Ablieferung der reglementarischen Telegraphentaxe an die eidgenössische Telegraphenverwaltung; bei zwei Konzessionen geschah die Erstellung und Unterhaltung der Privatleitungen und Apparate auf Kosten des Bundes, der dagegen Eigenthümer dieser Linien und Apparate blieb; als Aequivalent hatten die Konzessionäre dafür einen jährlichen Miethzins zu bezahlen; Konzessionen wurden im Ganzen 11 an Privaten ertheilt, 8 mit Festsetzung einer Konzessionsgebühr, alle mit dem Vorbehalt, Seitens des Bundes jeder Zeit die Konzession zurückziehen zu dürfen; seit dem Jahr 1865 ist diesem Vorbehalt jeweilen beigefügt worden, dass solcher Rückzug jeder Zeit ohne irgend welche Entschädigung geschehe.*)

Die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 1851 wurden neu aufgenommen in das Bundesgesetz betreffend die Organisation der Telegraphenverwaltung vom 10. Dezember 1854,**) durch welches ersteres ausser Kraft erklärt und das neue Institut definitiv geordnet worden ist. Als oberste leitende Behörde wurde auch hier, wie im Postwesen, der Bundesrath aufgestellt; ihm wurde insbesondere die Befugniss übertragen, die Richtung der Linien und die Orte, wo Haupt- und Zwischenbüreaux errichtet werden sollten, zu bestimmen. Ebenso steht dem Bundesrathe das Recht zu, die Telegraphenbeamten und Bediensteten zu wählen; mit Bezug auf die letztern kann er dies Recht auch an andere Behörden oder Beamte delegiren. Dem bundesräthlichen Post- und Telegraphendepartement sind sodann im Telegraphenwesen genau die nämlichen Befugnisse wie im Postwesen eingeräumt. Unter ihm steht ein Centraldirektor der Telegraphenverwaltung, dem ausser einem Adjunkten, ein Expeditionsbüreau, ein Material- und ein Kontrolbüreau beigegeben ist.***) — Gemäss Bundesgesetz vom 19. Heumonat 1866 und darauf basirter Verordnung des Bundesrathes vom 3. August 1866 ist das gesammte schweizerische Telegraphennetz in 6 K r e i s e eingetheilt. Dem Bundesrath steht das

*) Amtl. Samml. VII. 654. VIII. 423, 482. IX. 595. 636. Bundesbl. 1870 III. 541, 890. 1871 III. 475. 1872 II. 257. 1876 I. 852. II. 171.

**) Amtl. Samml. V. I. XI. 276.

***) Ebenda III. 69. V. 1. VI. 226. XI. 276.

Recht zu, die Eintheilung und Begrenzung der Kreise je nach Bedürfnissen abzuändern.*) An der Spitze jedes Kreises steht ein Inspektor, ein Adjunkt und ein Kassier. Die Verhältnisse der Telegraphenbeamten in Bezug auf Amtsdauer, Verpflichtungen und die den Oberbehörden zustehenden Disziplinarbefugnisse sind durch das Organisationsgesetz über das Telegraphenwesen**) in ähnlicher Weise geregelt, wie diejenigen der Postbeamten. In Betreff der Disziplinarstrafen hatte überdies der Bundesrath unterm 22. Januar 1855 eine besondere Verordnung erlassen.***)

Schon das Bundesgesetz von 1851 hatte verfügt: es sollen zum Schutze der telegraphischen Einrichtungen und zur Sicherung des Geheimnisses der Mittheilungen die nöthigen Strafbestimmungen erlassen werden. Diese Bestimmungen finden sich in Art. 55 und 66 des Bundesstrafrechtes vom 4. Februar 1853. Ein Beamter oder Angestellter der Telegraphenverwaltung, welcher über den Inhalt einer telegraphischen Nachricht irgend Jemanden, für den dieselbe nicht bestimmt ist, eine Mittheilung macht, soll mit Amtsentsetzung bestraft werden, womit in schwerern Fällen eine Geldbusse oder Gefängniss verbunden werden kann. Handlungen aber, durch welche die Benutzung der Telegraphenanstalt zu ihren Zwecken gehindert oder gestört wird, wie z. B. die Wegnahme, Zerstörung oder Beschädigung der Drahtleitung, der Apparate und zugehörigen Gegenstände, sind mit Gefängniss bis auf ein Jahr, verbunden mit einer Geldbusse, und wenn in Folge der gestörten Benutzung der Anstalt ein Mensch bedeutend verletzt oder sonst ein erheblicher Schaden gestiftet worden ist, mit Zuchthaus bis auf 3 Jahre zu bestrafen.†)

Ueber die Benutzung der elektrischen Telegraphen im Innern der Schweiz besteht ein Bundesgesetz vom 18. Dezember 1867, und eine darauf bezügliche Verordnung des Bundesrathes vom 10. Februar 1868.††) Dieselben enthalten folgende wesentliche Bestimmungen: Jedermann hat das Recht, mittelst der eidgenössischen Telegraphen zu korrespondiren; eine Verantwortlich-

*) Amtl. Samml. VIII. 873, 884.
**) Ebenda V. 1—7.
***) Ebenda V. 66—67.
†) Ebenda III. 421, 424—425.
††) Ebenda IX. 220, 321.

keit der eidgenössischen Verwaltung in Betreff der telegraphischen Korrespondenz überhaupt besteht nicht, dagegen hat dieselbe alle zur Sicherung und Beförderung des Dienstes und zur Wahrung des Depeschengeheimnisses nöthigen Massregeln zu ergreifen; die Depeschen zerfallen in Staatsdienst- und Privatdepeschen; das Original der Depesche muss in deutschen oder lateinischen Buchstaben oder in arabischen Ziffern geschrieben sein; im Innern der Schweiz können die Depeschen auch in geheimen Buchstaben abgefasst sein; Staats- und Dienstdepeschen haben vor Privatdepeschen den Vorrang; jeder Aufgeber, der sich als solcher ausweist, kann die Beförderung der von ihm aufgegebenen Depesche zurückhalten, wenn es noch Zeit ist; die Taxe einer zurückgezogenen internen einfachen Depesche ist jedoch der Verwaltung verfallen; ist die Depesche zu der Zeit, wo sie der Auftraggeber zurückzieht, durch das Aufgabebüreau noch nicht vollständig übermittelt, so hat er die Unterdrückung derselben schriftlich zu verlangen, was auf der Depesche selbst geschehen kann; war die Depesche bereits übermittelt, so kann der Auftraggeber deren Unterdrückung nur durch eine an das Bestimmungsbüreau gerichtete Depesche verlangen. Privattelegramme, deren Inhalt aus Rücksichten des öffentlichen Wohls oder der Sittlichkeit als unzulässig erachtet wird, können sowohl vom Aufgabe- als vom Bestimmungsorte zurückgewiesen werden; Berufungen dagegen sind an die Central-Telegraphendirektion zu richten. Die interne Taxe des Telegrammes von 20 Worten beträgt 50 Rappen (in Abänderung der frühern Taxe von Fr. 1*), und für je 10 Worte mehr 25 Rappen Zuschlag; das Maximum für die Länge eines Wortes beträgt 7 Silben; die in Ziffern geschriebenen Zahlen werden für so viel Wörter gezählt, als sie Gruppen von 5 Ziffern enthalten, nebst einem Worte mehr für den Ueberschuss; die Taxe für Kopien von Depeschen, welche an mehrere Adressaten in der nämlichen Ortschaft gerichtet sind, wird für die Telegramme bis auf 40 Worte auf 25 Rappen und für grössere Telegramme auf 50 Rappen berechnet. Es gibt Telegramme mit bezahlter Antwort und rekommandirte Depeschen, bei welch' letztern das Bestimmungsbüreau dem Auftraggeber die vollständige Kopie der dem

*) Vergl. Amtl. Samml. VI. 127—128, 214—226.

Adressaten zugestellten Depesche mit Angabe der Zeit der Zustellung zu übermitteln hat, zur gleichen Taxe wie die Depesche selbst; nachzusendende Depeschen befördert das Bestimmungsbüreau an die in der Wohnung des Adressaten mitgetheilte Adresse. In der Taxe ist die unverzügliche Beförderung in die Wohnung des Adressaten inbegriffen, wenn diese nicht über eine Viertelstunde von dem Büreau der Ankunftstation entfernt ist; bei weiterer Entfernung wird die Depesche ohne weitern Zuschlag durch die Post oder auf Verlangen durch Extraboten oder Staffete befördert. Die hiefür zu bezahlende Gebühr beträgt für jede halbe Stunde bei Extraboten 50 Rappen, bei Staffeten Fr. 1. — Die Depeschen können auch adressirt werden poste restante oder Telegraphenbüreau restant; wird eine Depesche innert 6 Wochen nicht reklamirt, ist sie zu vernichten; jede Reklamation soll unter Androhung der Nichtigkeit innerhalb dreier Monate, von Erhebung der Taxe an gerechnet, anhängig gemacht werden; für Verkehr ausserhalb Europa beträgt die Frist 10 Monate. Die Originale und Kopien der Depeschen, die Papierstreifen mit den Zeichen und ähnliche Belege sind wenigstens ein Jahr lang unter Beobachtung des Geheimnisses aufzubewahren; Originale und Kopien dürfen nur dem Auftraggeber oder dem Adressaten verabfolgt werden; Gesuche einer Gerichtsbehörde um Mittheilung eines Telegramms sind an die Telegraphendirektion zu richten. — Die Telegraphenbüreaux zerfallen hinsichtlich der Dienstzeit in 4 Klassen: Büreaux mit ununterbrochenem Dienst, mit verlängertem Dienst (von Morgens 6 Uhr bis Abends 11 Uhr im Sommer und von 7 Uhr Morgens bis 10 Uhr Abends im Winter), mit vollem Tagesdienst (Morgens 7 resp. 8 Uhr bis Abends 9 Uhr), und beschränktem Tagdienst (gleiche Dienstzeit, mit Unterbruch Mittags 12 bis 2 Uhr und Abends 6 bis 8 Uhr); Büreaux mit Nachtdienst sind diejenigen mit permanentem Dienst und diejenigen mit verlängertem Tagdienst;*) erstere haben vollständigen, letztere nur theilweisen Nachtdienst. Bei ausserordentlichen Bewegungen oder öffentlichen Unglücksfällen (Aufstände, Feuersbrünste, Ueberschwemmungen) sind Büreau und Apparate, sowohl da wo das Ereigniss stattfindet, als wo dasselbe bekannt wird, zum Dienst stets bereit zu halten.

*) Vergl. Amtl. Samml. VII. 320—321.

Die Telegraphenlinien im Innern der Schweiz können laut einer provisorischen Verordnung vom 14. April 1874 auch während der Nachtzeit miethweise benutzt werden, gegen eine Taxe von Fr. 6 für die erste Viertelstunde und Fr. 1. 50 für jede weitern 5 Minuten oder deren Bruchtheil.*)

Was die Beiträge betrifft, welche die mit Telegraphenbüreaux versehenen Ortschaften an die eidgenössische Verwaltung zu leisten haben, so sind dieselben durch eine Verordnung des Bundesrathes vom 6. August 1862 (theilweise abgeändert durch Beschluss vom 1. März 1867 und 13. August 1869) für die ersten zehn Jahre nach Eröffnung eines Büreau folgendermassen geregelt: a. Je nach Umständen haben sie die zum Bau und Unterhalt der Linien nöthigen Stangen ganz oder theilweise zu liefern; b. sie haben jährlich mindestens Fr. 100 zu bezahlen; c. sie haben ein zweckmässiges Lokal anzuweisen, welches in der Regel mit dem Postbüreau verbunden sein soll. Die unter a. und c. bezeichneten Naturalleistungen können in Geldbeträge verwandelt werden. Bei zweifelhafter Ertragsfähigkeit oder bloss vorübergehender Errichtung eines Büreau, sowie bei Linien, welche wesentlich zur Bedienung von Privatanstalten (Bädern u. s. w.) bestimmt sind, können die festgesetzten gewöhnlichen Leistungen länger andauern oder erhöht werden.**)

Der zweckmässigen Vertheilung der Lasten auf den Bund, die Kantone (welche die Linien durch ihre Angestellten zu beaufsichtigen haben), die Gemeinden und die Eisenbahngesellschaften (deren Verpflichtungen wir später kennen lernen werden), ist es zuzuschreiben, dass die Schweiz wohl im Verhältniss zu ihrer Bevölkerung unter allen Ländern die grösste Zahl von Telegraphenbüreau besitzt. Es bestunden nämlich zu Ende des Jahres 1875:

während des ganzen Jahres geöffnete Staatsbüreaux	760
» » Sommers » »	55
dem Postdienst geöffnete Eisenbahn-Telegraphenbüreaux	84
	899
dazu die Aufgabebüreaux	35
Gesammtzahl	934.

*) Bundesbl. 1874 I. 571.

**) Amtl. Samml. VII. 329—331. IX. 33, 961.

Vergleicht man die Zahl der Büreaux mit der Bevölkerung, so kommt ein Büreau auf 2857 Seelen.*) Dagegen lässt sich kaum genüglich rechtfertigen, dass die Eidgenossenschaft auf der Vermittlung telegraphischer Mittheilungen, da der Kostenpreis der Depesche die daherige Einnahme übersteigt, eine jährliche Einbusse erleidet. Wenn ein dem Verkehre dienendes öffentliches Institut auch nicht als fiskalische Erwerbsquelle behandelt werden darf, so sollte doch ein Zweig der Staatsverwaltung, welcher wesentlich Privatinteressen dient, seine eigenen Kosten wenigstens decken.

§ 7. Münzwesen.

Vor dem Jahr 1848 befand sich das schweizerische Münzwesen in einem Zustande heilloser Verwirrung, dem weder Tagsatzungsbeschlüsse noch Konkordate abzuhelfen vermocht hatten und welcher von den bedenklichsten nationalökonomischen Folgen begleitet war. Neben den regellos zu- und ablaufenden fremden Münzsorten, welche in den verschiedenen Kantonen sehr verschieden gewerthet waren, kursirte eine Menge schlechter Scheidemünzen, welche die helvetische Republik und sodann, namentlich zur Mediationszeit, die Kantone aus verkehrter Finanzpolitik in einem, das Bedürfniss weit überschreitenden Masse hatten ausprägen lassen. Die vielen sich widerstreitenden Münzfüsse aber beruhten meistens nur auf ideellen Münzeinheiten und waren grossentheils auf ein sehr kleines Münzgebiet beschränkt. Wahrlich, wer diese Zustände noch aus eigener Erfahrung kennt, der wird nicht anstehen, die Centralisation des Münzwesens als eine der grössten Wohlthaten zu preisen, welche die Bundesverfassung uns gebracht hat! Wie wir in der geschichtlichen Einleitung gesehen haben, wurde dieselbe auch schon in den Bundesentwürfen von 1832 und 1833 angestrebt, welche vielleicht nur zu weit eingehende Bestimmungen darüber enthielten, indem das erste Projekt den französischen Münzfuss einführen, das zweite dagegen den Schweizerfranken von 121 Gran Silber als Münzeinheit festsetzen wollte. Es fanden hierauf in den Jahren 1834 bis 1839

*) Vergleicht man die daherigen Verhältnisse in andern Staaten, so kommen auf ein Büreau in Deutschland 9045, in Oesterreich 9867, in Belgien 9373, in Frankreich 9012, in den Niederlanden 11,488, in Schweden 9026 Seelen. (Bundesräthlicher Rechenschaftsbericht für 1875, S. 70 und 80.)

mehrere erfolglose Versuche statt, die brennende Münzfrage auf dem Konkordatswege zu regeln; beachtenswerth ist indessen, dass auf der letzten Konferenz von 1839 wieder 7 Stände (Bern, Luzern, Freiburg, Solothurn, Basel, Waadt und Wallis) sich für den französischen Münzfuss aussprachen, während Genf denselben bereits bei sich eingeführt hatte und die Gesinnung Neuenburgs und Tessins ebenfalls nicht zweifelhaft sein konnte. In der Revisionskommission von 1848 versuchte man zuerst, nach dem Vorgange von 1832 den künftigen Münzfuss bereits in der Bundesverfassung festzusetzen, allein man stiess dabei sofort, weil es sich um eine Auswahl zwischen drei verschiedenen Systemen (dem französischen, dem süddeutschen und dem des Schweizerfrankens) handelte, auf grosse praktische Schwierigkeiten und fand daher für angemessen, bloss den Grundsatz der Centralisation auszusprechen, die Bestimmung des Münzfusses aber der Gesetzgebung zu überlassen. Nur wurde beigefügt, dass die Münzprägung durch die Kantone sofort aufhören und das Recht dazu fortan ausschliesslich den Bundesbehörden zustehen solle.*) An der Tagsatzung fand sich die für die materiellen Fragen niedergesetzte Kommission veranlasst, die nicht unwichtige Redaktionsveränderung vorzuschlagen, dass es heissen solle, die Bundesgesetzgebung habe »einen Münzfuss« statt »einen schweizerischen Münzfuss« festzusetzen. Man wollte damit der Gesetzgebung einen freiern Spielraum anweisen und ihr namentlich die Möglichkeit gewähren, für die westliche Schweiz den französischen, für die östliche den deutschen Münzfuss einzuführen. Der Antrag der Kommission wurde in der ersten Berathung der Tagsatzung angenommen; in der zweiten Berathung aber wurde die Redaktion wieder dahin abgeändert, dass gesagt wurde: »den Münzfuss festzusetzen«. Andere Amendements, welche in der ersten Berathung gestellt wurden, blieben in Minderheit; doch verdient Beachtung, dass die von Tessin vorgeschlagene Einführung des französischen Münzfusses bereits 7 Stimmen, der Antrag Genf's aber, dass das Decimalsystem Grundlage des neuen Münzwesens sein solle, 10 Stimmen erhielt.**)

Der Art. 36 der Bundesverfassung, wie er aus den Berathungen der Tagsatzung hervorgegangen war, lautete folgendermassen:

*) Prot. der Revisionskomm. S. 66—67, 152, 172.

**) Abschied S. 171, 237—238, 265.

»Dem Bunde steht die Ausübung aller im Münzregale begriffenen Rechte zu.

»Die Münzprägung durch die Kantone hört auf und geht einzig vom Bunde aus.

»Es ist Sache der Bundesgesetzgebung, den Münzfuss festzusetzen, die vorhandenen Münzsorten zu tarifiren und die nähern Bestimmungen zu treffen, nach welchen die Kantone verpflichtet sind, von den von ihnen geprägten Münzen einschmelzen oder umprägen zu lassen.«

Sobald die, aus der Bundesverfassung hervorgegangenen Behörden zur Verwirklichung neuer Einrichtungen auf dem materiellen Gebiete schritten, musste der ungeregelte Zustand des Münzwesens als ein Stein des Anstosses im Wege sich zeigen. Bei der Ausarbeitung von Zoll- und Posttarifen bildete die Verschiedenartigkeit der Währungen kein geringes Hinderniss. Die Ungleichheit der in den verschiedenen Theilen der Schweiz kursirenden Münzsorten oder die abweichende Werthung derselben drohte für die eidgenössischen Kassen zu einem gefährlichen Element der Verwirrung sich zu gestalten, sowie dadurch auch der Grundsatz der Gleichförmigkeit der Besteuerung verletzt wurde. Schon am 30. Juni 1849 lud daher die Bundesversammlung den Bundesrath ein, ihr bis zu ihrem nächsten Zusammentritte geeignete Anträge über die Einführung eines allgemeinen schweizerischen Münzfusses zu hinterbringen. Der Bundesrath war so glücklich eine ausgezeichnete Wahl zu treffen, indem er als Experten, dem die Vorbegutachtung der ganzen Angelegenheit übertragen wurde, den Bankdirektor Speiser aus Basel berief. Der auf gründlichen Studien beruhende, klar und überzeugend geschriebene Bericht dieses tüchtigen Fachmannes ging von dem Standpunkte aus, dass der Zweck der Münzreform kein anderer sein könne als Einheit des Münzsystemes für die ganze Schweiz und dass bei der Wahl des für die Schweiz passendsten und empfehlenswerthesten Münzsystemes nicht augenblickliche Konjunkturen, sondern eine Vergleichung der vorgeschlagenen Systeme nach ihrem innern Werthe den Ausschlag geben müsse. Nachdem schon in frühern Jahrzehnten die Unausführbarkeit eines Projektes, welches den französischen und den süddeutschen Münzfuss mit einander vermitteln sollte, dargethan worden, beschränkte sich der Streit eigentlich auf die Frage, welchen

der beiden genannten Münzfusse die Schweiz zu dem ihrigen machen solle. Seit dem Jahre 1832, wo man die Einführung des französischen Münzsystems bereits in das damalige Bundesprojekt aufgenommen hatte, war nun allerdings die Sachlage insoferne eine andere geworden, als in Folge der deutschen Münzreform von 1838 die Münzzustände der östlichen Schweiz sich wesentlich gebessert hatten und letztere daher nun entschiedener als früher am süddeutschen Guldenfusse festhielt. Nichts desto weniger sprach sich der Expertenbericht entschieden für das französische Münzsystem aus, namentlich wegen des sehr ausgebreiteten Gebietes, in welchem dasselbe Verbreitung gefunden habe, wegen des überwiegenden Verkehres, in dem die Schweiz mit Frankreich und Piemont stehe, und wegen der grössern Gewähr des Bestandes, welche der französische gegenüber dem deutschen Münzfusse biete. Uebergehend zu der Frage, ob es zweckmässig wäre, zur Verminderung der Schwierigkeiten des Ueberganges den hergebrachten Schweizerfranken als Münzeinheit beizubehalten und ihn dem französischen Münzfusse anzupassen, fand der Bericht die Besorgniss nahe liegend, es möchte mit der Beibehaltung des Batzens auch der damalige Abusivkurs des süddeutschen Guldens nicht zu entwurzeln sein, und wenn das Letztere nicht gelänge, so müssten alle übrigen Massnahmen und Opfer vergeblich heissen. Dieser Gefahr vorzubeugen, gebe es kein anderes Mittel als das vollständige Aufgeben der alten Formen, unter deren Schutz das Uebel eingedrungen sei und seinen Keim in die neuen Einrichtungen übertragen würde. Der Experte sprach sich daher für unbedingte Einführung des französischen Münzsystems aus, jedoch mit Weglassung der Goldmünzen aus dem Verzeichnisse der schweizerischen Münzsorten, weil es bedenklich schien, zwei verschiedene Münzeinheiten und gleichsam einen doppelten Werthmesser aufzustellen, wie das französische Münzgesetz vom Jahr 1803 es gethan hatte. Zugleich legte Herr Speiser zwei Gesetzentwürfe vor, von denen der eine die Grundsätze, auf denen in Zukunft das schweizerische Münzwesen beruhen sollte, feststellte, der andere die Ausführung der Münzreform regelte. Letztere sollte für Rechnung und auf Kosten der Eidgenossenschaft geschehen, jedoch in der Weise, dass der sich ergebende Verlust auf den einzuschmelzenden Kantonalmünzen den Kantonen, und zwar jedem für die unter

seinem Stempel geprägten Münzen, zur Last fallen sollte.*) Der Bundesrath und nach längern Debatten auch die Bundesversammlung genehmigten, ungeachtet lebhaften Widerspruches von Seite der östlichen Kantone, die Anträge des Experten und die seit Einführung des neuen Münzsystemes verflossenen zwei Jahrzehnte, während deren sich die ganze Schweiz immer vollständiger mit demselben befreundete, hat auf unwiderlegliche Weise gezeigt, dass die Bundesbehörden den richtigen Weg eingeschlagen haben, um aus den frühern Münzwirren herauszukommen. Das Bundesgesetz über das Münzwesen vom 7. Mai 1850 stellte im Wesentlichen folgende Grundsätze auf:

1) Die schweizerische Münzeinheit, Franken genannt, besteht aus 5 Grammen Silber, $^9/_{10}$ fein.

2) Der Franken theilt sich in 100 Rappen (Centimes).

3) Die schweizerischen Münzsorten sind: a. in Silber: das Fünf-, Zwei-, Ein- und Halbfrankenstück; b. in Billon: das Zwanzig-, Zehn- und Fünfrappenstück; c. in Kupfer: das Zwei- und Einrappenstück.

4) Das Zwanzigrappenstück enthält $^{15}/_{100}$, das Zehnrappenstück $^{10}/_{100}$, das Fünfrappenstück $^5/_{100}$ fein Silber, Der Zusatz der Billonsorten soll in Kupfer, Zink und Nickel bestehen.

5) Der Durchmesser der Silbersorten soll mit demjenigen der entsprechenden französischen Sorten übereinstimmen.

6) Niemand ist gehalten, andere Münzsorten anzunehmen, mit Ausnahme solcher Silbersorten, die in genauer Uebereinstimmung mit dem durch dieses Gesetz aufgestellten Münzsystem geprägt und vom Bundesrathe als diesen Bedingungen entsprechende Zahlungsmittel anerkannt sind. — Der Bundesrath hat in Folge dieser Bestimmung durch Beschluss vom 16. Januar 1852, modifizirt am 17. Mai gl. J., die Fünf-, Zwei-, Ein- und Halbfrankenstücke, sowie die Zwanzig-Centimesstücke von Frankreich, Belgien, Sardinien, Parma, der ehemaligen cisalpinischen Republik und des Königreichs Italien als gesetzliche Münzsorten erklärt.

7) Mit Bezug auf die vor Inkrafttretung des Gesetzes abgeschlossenen Geldverträge sollen die Kantone unter

*) Bundesbl. 1849 III. No. 54—57.

Genehmigung des Bundesrathes den Reduktionsfuss feststellen für die Umwandlung, theils der in jenen Verträgen enthaltenen Währungen, theils der in denselben ausschliesslich einbedungenen, in Folge dieses Gesetzes eingeschmolzenen Münzsorten.

8) Verträge, die nach Inkrafttretung dieses Gesetzes in bestimmten fremden Münzsorten oder Währungen abgeschlossen werden, sind ihrem Wortlaute nach zu halten. Jedoch dürfen Lohnverträge nur auf den gesetzlichen Münzfuss abgeschlossen und Löhnungen nur in gesetzlichen Münzsorten bezahlt werden.

9) Den öffentlichen Kassen der Eidgenossenschaft ist es untersagt, andere als gesetzliche Münzsorten anzunehmen. Nur in ausserordentlichen Zeiten, wenn der dem französischen Münzfuss entsprechende Wechselkurs $^1/_2$ $^0/_0$ und mehr über dem Silberpari steht, soll der Bundesrath für die in anderer als der gesetzlichen Währung geprägten Münzsorten einen ihrem Gehalte entsprechenden Tarif aufstellen, wonach sie bei den öffentlichen Kassen der Eidgenossenschaft anzunehmen sind.

10) Niemand ist gehalten, mehr als 20 Franken an Werth in Silbersorten unter dem Einfrankenstück, mehr als 20 Fr. an Werth in Billon- und mehr als 2 Fr. an Werth in Kupfermünzen als Zahlung anzunehmen.

11) Der Bundesrath bezeichnet die Kassen, denen die Verpflichtung obliegt, die schweizerischen Billon- und Kupfermünzen einzulösen, jedoch nicht in Beträgen unter 50 Fr. — Kraft einer Verordnung vom 20. Februar 1852 ist diese Funktion den Hauptzoll- und Kreispostdirektionskassen übertragen.

12) Die Bundesversammlung setzt jeweilen die Summen und die Sorten der stattzufindenden Ausprägungen fest. —

Die ersten Münzprägungen des Bundes waren im Auslande, in Paris und Strassburg, erfolgt. Am 28. Januar 1854 beschloss die Bundesversammlung die Errichtung einer eidgenössischen Münzstätte. Die Regierung des Kantons Bern überliess zu diesem Behufe, gemäss der im November 1848 übernommenen Verpflichtung, der Eidgenossenschaft ihr Münzgebäude zur freien und unentgeltlichen Benützung. Der Bundesrath stellte die neue Münz-

stätte unter die Leitung eines Münzdirektors, welchem ein Münzkommissär und zwei Essayeurs beigegeben sind.*)

Die Frage, ob nicht, im vollständigen Anschlusse an das französische Münzsystem, auch den Goldmünzen in der Schweiz ein gesetzlicher Kurs zu geben sei, beschäftigte die Bundesversammlung wiederholt schon in den Jahren 1854 und 1856; doch wurde damals noch strenge an der Silberwährung festgehalten.**) Indessen machte sich ein zunehmender Mangel an Silbermünzen auch in der Schweiz immer mehr fühlbar, während die französischen Goldmünzen in immer grösserer Anzahl zuströmten. Staats- und Privatbanken sahen sich genöthigt, öffentlich bekannt zu machen, dass sie das französische Gold zum Nennwerthe an Zahlungsstatt nehmen und geben werden, und auch die Bundes- und Kantonalkassen vermochten dem Drange der Umstände nicht länger zu widerstehen. So wurde die Goldwährung zur Thatsache und die Silberwährung stand nur noch auf dem Papier; doch trat zuweilen der Fall ein, dass Schuldner, von denen Zahlung in gesetzlichen Geldsorten verlangt wurde, letztere nur mit Aufgeld sich verschaffen konnten. Der Bundesrath überzeugte sich von der Unmöglichkeit, an dem Bundesgesetze von 1850 festzuhalten, weil die Ursachen, welche die veränderte Sachlage herbeigeführt hatten, von allgemeiner Natur waren: das Silber wurde massenhaft nach Asien, insbesondere nach Indien und China, ausgeführt, weil es dort verhältnissmässig höhern Werth hatte als in Europa; dagegen fand eine bedeutende Goldproduktion in Californien und Australien statt und veranlasste sehr umfangreiche Goldprägungen namentlich in Frankreich. Daher schlug der Bundesrath vor, das Gesetz den Umständen anzupassen, was ohne Aufgeben des Systemes geschehen konnte; er beantragte die einfache Zulassung der nach dem französischen Systeme geprägten Goldmünzen in ihrem Nennwerthe als gesetzliches Zahlungsmittel. Ferner wollte der Bundesrath, um die Lücke auszufüllen, welche durch das Wegströmen der kleinern Silbermünzen aus der Schweiz entstanden war, Halbfrankenstücke in Billon zum Feingehalte von $^{50}/_{100}$ prägen lassen. Die nationalräthliche Kommission, welche den Gegenstand zuerst zu begutach-

*) Amtl. Samml. IV. 19—21. V. 29—32, 43—45. VI. 75—76, 463 bis 465. X. 372.

**) Vgl. d. Beschlüsse in d. Amtl. Samml. IV. 56—57. V. 13 - 14, 357—358.

ten hatte, erklärte sich mit dem ersten Antrage des Bundesrathes, die Gesetzlicherklärung der Goldmünzen betreffend, vollkommen einverstanden, fasste jedoch die Frage, um die es sich handelte, in dem Sinne auf, dass die Schweiz durch die Verhältnisse gezwungen sei, auf den Silberfranken als Standard Verzicht zu leisten und den Goldfranken, beziehungsweise den Napoleond'or als Basis ihres Münzsystemes hinzustellen. Von diesem Standpunkte ausgehend und zugleich dem Bedürfnisse einer bedeutenden Vermehrung der Silberscheidemünzen Rechnung tragend, schlug die Kommission unbedenklich vor, Zwei-, Ein- und Halbfrankenstücke von $^8/_{10}$ (statt der bisherigen $^9/_{10}$) Feingehalt auszuprägen, dagegen das vom Bundesrathe empfohlene Billon-Halbfrankenstück fallen zu lassen.*) Gestützt auf diesen Bericht beschloss die Bundesversammlung unterm 31. Januar 1860 folgende theilweise Abänderung des Bundesgesetzes über das Münzwesen:

1) Die französischen Goldmünzen, welche im Verhältniss von 1 Pfund fein Gold zu $15^1/_2$ Pfund fein Silber ausgeprägt sind, werden für so lange, als sie in Frankreich zu ihrem Nennwerthe gesetzlichen Kurs haben, ebenfalls zu ihrem Nennwerthe als gesetzliches Zahlungsmittel anerkannt. Diese Bestimmung gilt auch für die von andern Staaten in vollkommener Uebereinstimmung mit den entsprechenden französischen Münzsorten ausgeprägten Goldmünzen.

Der Bundesrath wird nach vorheriger Untersuchung bestimmen, welche ausländische Goldmünzen vorstehenden Bedingungen entsprechen und als gesetzliche Zahlungsmittel anzuerkennen sind. — Durch Beschlüsse des Bundesrathes vom 2. März und 11. Mai 1860 sind anerkannt: a. von Frankreich die Hundert-, Fünfzig- und Vierzigfrankenstücke, die Zwanzigfrankenstücke mit Ausnahme derjenigen von Ludwig XVIII. aus den Jahren 1814 und 1815, welche nicht das Zeichen des Graveurs tragen, die Zehn- und Fünffrankenstücke mit Ausnahme der Jahreszahl 1854; b. von Sardinien die Hundert-, Achtzig-, Fünfzig-, Vierzig-, Zwanzig- und Zehnfrankenstücke.

2) Die Zwei-, Ein- und Halbfrankenstücke werden fortan als blosse Silberscheidemünzen ausge-

*) Bundesbl. 1860 I. 33—110, 121—135.

prägt; sie erhalten wie die bisherigen Stücke so viel Mal das Gewicht von 5 Grammen als ihr Nennwerth es ausspricht; dagegen sollen sie nur $^{8}/_{10}$ feines Silber enthalten,

3) Niemand ist gehalten, mehr als 20 Franken an Werth in Silberscheidemünze anzunehmen.

4) Der Bundesrath wird entscheiden, ob und welche fremde Silbertheilmünzen im Verkehre zugelassen seien.

5) Die nach dem Gesetze vom 7. Mai 1850 ausgeprägten schweizerischen Silbermünzen von Zwei-, Ein- und Halbfranken sind aus dem Verkehr zurückzuziehen.

6) Die gemäss dem gegenwärtigen Gesetze ausgeprägten schweizerischen Silberscheidemünzen können bei den hierfür bezeichneten Kassen gegen gesetzliche grobe Münzsorten ausgewechselt werden.

7) Aus den bei den neuen Münzprägungen sich ergebenden Einnahme-Ueberschüssen ist ein Reservefond zu bilden, aus dem je nach Erforderniss die Kosten ganz oder theilweise gedeckt werden sollen, welche die Einlösung abgenutzter Scheidemünzen zur Folge haben wird.*)

Durch die Pariserkonvention vom 23. Dezember 1865, abgeschlossen zwischen der Schweiz, Belgien, Frankreich und Italien, wurde der richtige Gehalt der Zwei-, Ein- und Halbfrankenstücke auf $^{835}/_{1000}$ festgesetzt, dabei aber für die Schweiz die Einlösungsfrist für die in Folge des Gesetzes vom 31. Januar 1860 ausgegebenen Zwei- und Einfrankenstücke erst auf den 1. Januar 1878 angesetzt.**)

Mit Bundesgesetz vom 22. Dezember 1870 erhielt der Art. 9 des Münzgesetzes vom 7. Mai 1850 noch folgende Abänderung: den öffentlichen Kassen bleibt es untersagt, andere als gesetzliche Münzsorten an Zahlung anzunehmen; in ausserordentlichen Zeiten jedoch, und wenn Mangel an gesetzlichen Münzen eintreten sollte, behält sich die Bundesversammlung vor, für Münzen, die in anderer Währung geprägt sind, eine ihrem eigentlichen Gehalte entsprechende Werthung aufzustellen; derart tarifirte Münzen sind, so lange die Tarifirung dauert, den gesetzlichen Münzsorten gleichgestellt und für alle öffentlichen und Privatkassen verbindlich.***)

*) Amtl. Samml. VI. 442—444, 461—462, 479—480.

**) Ebenda VIII. 825. ff.

***) Amtl. Samml. X. 342.

Bis Ende des Jahres 1875 haben zufolge des Bundesgesetzes vom 7. Mai 1850 und späterer Bundesbeschlüsse folgende **Prägungen** schweizerischer Münzsorten stattgefunden:

Silbermünzen	2,110,350	Fünffrankenstücke .	Fr. 10.551,750
»	7,983,632	Zweifrankenstücke .	» 15,967,264
»	10,303,584	Einfrankenstücke .	» 10,303,584
»	5,500,000	Halbfrankenstücke .	» 2,750,000
Billonmünzen	15,883,608	Zwanzigrappenstücke	» 3,176,721. 60
»	15,732,648	Zehnrappenstücke .	» 1,573,264. 80
»	24,546,066	Fünfrappenstücke .	» 1,227,303. 30
Kupfermünz.	13,523,500	Zweirappenstücke .	» 270,470
»	19,151,897	Einrappenstücke .	» 191,518. 97
		Total	Fr. 46,011.876. 67

Gemäss Bundesgesetz vom 22. Christmonat 1870 und Bundesbeschluss von gleichem Datum sollten auch für die Summe von 10 Millionen Goldmünzen in Zwanzigfrankenstücken auf Rechnung des Bundes geprägt werden.*) Es wurden jedoch im Jahr 1873 probeweise nur 1080 Stück in Bern und Brüssel angefertigt und von einer weitern Prägung bis auf Weiteres Umgang genommen.**)

Schon bei der ersten internationalen Münzkonrenz vom 23. Dezember 1865 hatten die schweizerischen Abgeordneten, gemäss Instruktion des Bundesrathes, das Aufgeben der doppelten Münzwährung und die Einführung einer reinen Goldwährung befürwortet, jedoch ohne Erfolg. Jene Anregung wurde erneut, als nach Beendigung des deutsch-französischen Krieges der deutsche Bund und mit ihm die skandinavischen Staaten ein eigenes Münzsystem aufstellten und die reine Goldwährung einführten. Es hatte nämlich letzterer Umstand, verbunden mit der seit Jahren sich mehrenden Silberproduktion, während gleichzeitig die Ausfuhr des Silbers nach dem Orient sich verminderte, zur Folge gehabt, dass das Gold aus der Schweiz sich flüchtete und durch das in seinem Marktwerth gesunkene Silber ersetzt wurde. Da die Entwerthung des Silbers auch in Belgien und Frankreich grosse Bedenken erregte, so ergriff der schweizerische Bundesrath im Jahr 1873 die Initiative zu einer neuen Zusammenkunft der 4 Konventionsstaaten, welche den 31. Januar 1874 einen Nachtrag zur Münzkonvention von 1865

*) Ebenda X. 346. 348.

**) Rechenschaftsbericht für 1873, S. 187.

vereinbarten. Auf die Einführung reiner Goldwährung wurde zwar damals wieder nicht eingetreten, dagegen die Prägung silberner Fünffrankenstücke in den Vereinsstaaten für das Jahr 1874 wenigstens theilweise reduzirt, in der Absicht, dadurch ein weiteres Abströmen des Goldes zu verhüten.*) Die Frage, welchem System der Vorzug zu geben sei, demjenigen der Doppelwährung oder jenem der reinen Goldwährung, ist von der Bundesversammlung noch nicht in positiver Weise entschieden worden.**)

Was die dem Bundesrathe im Bundesgesetz vom 7. Mai 1850 eingeräumte Befugniss, andere als in der gesetzlichen Währung geprägte Münzsorten zu tarifiren, betrifft, so wurde davon bis jetzt nur einmal, nämlich beim Ausbruch des deutsch-französischen Krieges von 1870, welcher die Zufuhr vom französischen Golde hemmte, Gebrauch gemacht. Damals nämlich tarifirte der Bundesrath den englischen Sovereigne zu Fr. 25. 20, den nordamerikanischen Dollar zu Fr. 5. 15.***)

Bei den Revisionsverhandlungen vom Jahr 1871/72 erhielt auch der Art. 36 der Bundesverfassung von 1848 eine kleine Aenderung, jedoch mehr nur redaktioneller Natur. Gleiches geschah bei den Revisionsberathungen vom Jahr 1873, indem die Tarifirung fremder Münzsorten nicht mehr ausschliesslich der Bundesgesetzgebung vorbehalten, sondern im Allgemeinen nur erklärt wurde, es stehe die daherige Befugniss dem Bunde zu. Damit ist durch die Verfassung anerkannt, dass die Tarifirung fremder Münzsorten nicht nothwendig jeweilen durch ein spezielles Bundesgesetz zu geschehen habe, sondern in Folge Uebertragung daheriger Befugnisse auch durch den Bundesrath vorgenommen werden könne, da es Verhältnisse gibt, die eine rasche Tarifirung erheischen, wo es zu umständlich wäre, wenn deshalb vorerst die Bundesversammlung einberufen werden müsste.

Der Art. 38 der Bundesverfassung lautet nun folgendermassen:

Art. 38. Dem Bunde steht die Ausübung aller im Münzregal begriffenen Rechte zu.

*) Bundesbl. 1874 I. 1027—1034, 1035—1058. Amtl. Samml. N. F. I. 96.

**) Vergl. Bericht der ständeräthl. Komm. vom 12. Juni 1874. Bundesblatt 1874. II. 326 und III. 937.

***) Amtl. Samml. X. 287, 288, 524.

Die Münzprägung geht einzig vom Bunde aus.

Er bestimmt den Münzfuss und erlässt allfällige Vorschriften über die Tarifirung fremder Münzsorten.

§ 8. Mass und Gewicht.

Die Bedürfnisse des Verkehres erheischen, wie im Münzwesen, so auch beim Mass und Gewicht, dass sich ein einheitliches System über ein grösseres Gebiet erstrecke. Die buntscheckige Mannigfaltigkeit, welche auch in dieser Angelegenheit früher in der Schweiz herrschte, indem beinahe jeder, noch so kleine Kanton seine eigene Mass- und Gewichtsordnung hatte, konnte nicht anders als hemmend und störend auf den kleinern und grössern Handelsverkehr einwirken. Daher wurde schon in den Bundesentwurf von 1833 (Art. 22) folgende Bestimmung aufgenommen: »Dem Bunde steht das Recht zu, für den Umfang der Eidgenossenschaft gleiches Mass und Gewicht einzuführen. Die schweizerischen Masse und Gewichte sollen nach dem Decimalsystem angeordnet und ihre Grösse so bestimmt werden, dass sie mit den durch andere Staaten eingeführten Decimalsystemen in möglichst einfachem Verhältnisse stehen. Ein Bundesgesetz wird bestimmen, in welcher Zeit die neuen schweizerischen Masse und Gewichte jeder Art im Innern der Kantone eingeführt werden sollen.«

Trat auch jener Bundesentwurf im Allgemeinen niemals in's Leben, so war doch die angeführte Bestimmung desselben nicht ohne baldige praktische Wirkung, indem sie Veranlassung gab zu dem Konkordate vom 17. August 1835, welchem die zwölf Stände Zürich, Bern, Luzern, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau und Thurgau beitraten und dessen Bestimmungen von der Tagsatzung unterm 26. Juli 1836 auch für die eidgenössischen Verhältnisse als verbindlich angenommen wurden. Folgende allgemeine Grundsätze wurden dem Konkordate vorangestellt: »1) Die Masseinheiten der in der Schweiz einzuführenden Masse und Gewichte werden von den gleichartigen Einheiten des französischen metrischen Systemes dergestalt abgeleitet, dass sie einerseits dem Bedürfnisse des täglichen Verkehres Genüge leisten, andererseits zu den metrischen Massgrössen in möglichst einfachem Verhältnisse stehen.

Durch diese Verbindung mit dem metrischen Systeme wird der wissenschaftliche Zusammenhang der verschiedenen Massarten mit einander gesichert und ihre genaue Anfertigung, Prüfung und Wiederauffindung möglich gemacht. 2) Die Decimaleintheilung in auf- und absteigender Ordnung wird für alle Masse als Regel aufgestellt, mit Vorbehalt der für den täglichen Verkehr erforderlichen Ausnahmen. 3) Die landesüblichen Benennungen sind so viel immer möglich beizubehalten. 4) Die Zahl der Masse soll auf das Unentbehrliche beschränkt und keine unnütze Vervielfältigung nahe gleicher Masse geduldet werden.« Nach diesen Grundsätzen wurden die schweizerischen Masse in der Weise geordnet, dass der Schweizerfuss, auf welchem alle Längen-, Flächen- und kubischen Masse beruhten, genau drei Zehntheilen des französischen Meters, das Viertel, die Einheit der Hohlmasse für trockene Gegenstände, 15 französischen Litern, die Mass, als Einheit der Hohlmasse für Flüssigkeiten, $1^1/_2$ Litern, und das Pfund, welches die Einheit für alle Abwägungen bildete, der Hälfte des französischen Kilogrammes gleichkommen sollte. Die für diese vier Einheiten gefertigten Urmasse, welche im eidgenössischen Archive aufbewahrt werden, wurden von einer im Februar 1836 gehaltenen Konferenz anerkannt und jeder Kanton erhielt ein Exemplar einer genauen Nachbildung derselben als »Mustermass«. *)

Die Revisionskommission von 1848 stellte in ihrem Entwurfe einfach den Grundsatz auf: »Der Bund ist berechtigt, für die ganze Eidgenossenschaft gleiches Mass und Gewicht einzuführen.« In den Instruktionsbehörden der dem Konkordate beigetretenen Kantone machte sich indessen die Ansicht geltend, dass es nicht dem Gutdünken der neuen Bundesbehörden überlassen bleiben dürfe, ob sie das System des Konkordates, welches mit bedeutenden Kosten in einem überwiegenden Theile der Schweiz eingeführt worden war und sich im Allgemeinen als gut bewährt hatte, oder ein ganz anderes System als verbindlich für alle Kantone vorschreiben wollen. Es wurde daher auf den Antrag Freiburg's mit 14 Stimmen beschlossen, die einzuführende allgemein-schweizerische Mass- und Gewichtsordnung solle auf den Grundlagen des Konkordates vom 17. August 1835 beruhen; ebenso auf den Antrag Aargau's,

*) Snell schweiz. Staatsrecht I. 316—335.

dass der Bund zur Einführung gleichen Masses und Gewichtes nicht bloss berechtigt, sondern verpflichtet sein solle.*) Der Art. 48 der Bundesverfassung von 1848 lautete daher: »Der Bund wird auf die Grundlagen des bestehenden eidgenössischen Konkordates für die ganze Eidgenossenschaft gleiches Mass und Gewicht einführen.« Diese Bundesvorschrift erhielt ihre Ausführung und Vollziehung durch das Bundesgesetz vom 23. Dezember 1851, welches das für alle Verträge obligatorische Mass und Gewicht in folgender Weise festsetzte:

Als Längenmasse wurden vorgeschrieben: Der Fuss = $^3/_{10}$ des französischen Meters, abgetheilt in 10 Zoll, der Zoll in 10 Linien, die Linie in 10 Striche; der Stab, bestehend aus 4 Fuss und der halbe Stab, bestehend aus 2 Fuss; das Klafter, bestehend aus 6 Fuss; die Ruthe, bestehend aus 10 Fuss; die Wegstunde, bestehend aus 16,000 Fuss.

Als Flächenmasse: Der Quadratfuss von 100 Quadratzoll; das Quadratklafter von 36 Quadratfuss; die Quadratruthe von 100 Quadratfuss, als Feldmass; die Juchart von 40,000 Quadratfuss oder 400 Quadrathruthen, als grösseres Feldmass; die Quadratstunde von 6400 Jucharten, als geographisches Flächenmass.

Als kubische Masse: 1) wirklich kubische Massgrössen: der Kubikfuss von 1000 Kubikzoll; das Kubikklafter von 216 Kubikfuss; die Kubikruthe von 1000 Kubikfuss; das Holzklafter, welches auf der Vorder- und Hinterfläche 36 Quadratfuss halten soll.

2) Hohlmasse: a. für trockene Gegenstände: das Mass (Viertel, Sester) = 15 französische Liter, fassend genau 30 Pfund destillirten Wassers bei $3^1/_2$ Grad Reaumur, oder $^{10}/_{18}$ des Kubikfusses; das Immi, welches $^1/_{10}$ des Masses bildete, — für den Verkehr konnte das Mass in den viertel Theil (Vierling) und in den sechszehnten Theil (Mässlein) eingetheilt werden; das Malter, welches das Zehnfache des Masses enthielt. b. Für Flüssigkeiten: die Mass = $1^1/_2$ französische Liter; sie fasste genau 3 Pfund destillirten Wassers bei $3^1/_2$ Grad Reaumur oder $^1/_{18}$ des Kubikfusses; die Mass wurde für den Verkehr nach fortgesetzten Halbirungen in Halbmass, Schoppen und Halbschoppen eingetheilt. Der Saum enthielt 100 Mass, der Eimer 25 Mass.

*) Abschied S. 239, 265.

Die Gewichte waren: das Pfund = $^1/_2$ französ. Kilogramm oder $^1/_{54}$ Kubikfuss destillirten Wassers im Zustande grösster Dichtigkeit (für den täglichen Verkehr bestand das Pfund aus 32 Loth oder 16 Unzen; es konnte auch eingetheilt werden in 500 Gramme, welche den französischen gleichkamen); der Zentner enthielt 100 Pfd. Das Apothekergewicht konnte, wo es in Uebung war, im Gebrauche bleiben, jedoch ausschliesslich zur Verschreibung ärztlicher Rezepte. Das Apothekerpfund war gleich 12 Unzen oder 375 Grammen. Die Unze war abgetheilt in 8 Drachmen u. s. w. — Die Oberaufsicht über Ausführung und Handhabung der Mass- und Gewichtsordnung stand dem Bundesrathe zu. Jede Kantonsregierung hatte genau gefertigte Probemasse und Probegewichte aufzubewahren und dafür zu sorgen, dass im Verkehr keine andern als von Eichmeistern geprüfte und geeichte Masse und Gewichte gebraucht wurden. Damit in Verbindung standen Vorschriften über Geldbussen, insofern eine Uebertretung nicht ein schwerer zu bestrafendes Vergehen enthielt. Die erlassene Mass- und Gewichtsordnung sollte spätestens bis zum 31. Dezember 1856 in sämmtlichen Kantonen eingeführt sein.*)

Mit dieser Lösung der Frage war die Mehrheit der Kantone, in welcher sich das System des Konkordates bereits eingelebt hatte, natürlich zufrieden und auch die übrigen deutschen Kantone nahmen gerne die Mass- und Gewichtsordnung der Konkordatsstände an, mit denen sie in den wichtigsten Verkehrsbeziehungen standen. Dagegen stiess dieses System auf lebhaften Widerstand in der romanischen Schweiz, welche es lieber gesehen hätte, wenn das reine französische System eingeführt worden wäre, theils weil es unstreitig den innern Vorzug grösserer Konsequenz besass, theils weil es über einen grössern Länderkreis Verbreitung gefunden hatte. Die grundsätzliche Frage war indessen bereits durch die Bundesverfassung entschieden und daher musste sich die Opposition darauf beschränken, auf Hinausschiebung des Einführungstermines zu dringen. Im Jahr 1856 gelangten daher die Kantone Tessin, Waadt, Neuenburg und Genf an die Bundesversammlung mit dem Begehren, dass die Einführung des eidgenössischen Mass- und Gewichtssystems auf unbestimmte Zeit verschoben

*) Amtl. Samml. III. 84—91. V. 345—346.

werden möchte. Die Bundesversammlung sah sich indessen nicht veranlasst, diesem Gesuche zu entsprechen, weil sie darin nur das Bestreben der genannten Kantone erblicken konnte, sich der Durchführung einer einheitlichen Mass- und Gewichtsordnung auf Grundlage des Konkordates, wie die Bundesverfassung sie vorgeschrieben hatte, zu entziehen und weil sie fand, es habe das Bundesgesetz selbst, indem es fünf volle Jahre Frist gab, den Wünschen der romanischen Schweiz bereits hinlänglich Rechnung getragen.*)

Anfangs der 60er Jahre hatte sich das Bedürfniss herausgestellt, die Ur-, Muster- und Probemasse, auf welchen die ganze eidgen. Mass- und Gewichtsordnung beruhte, einer durchgreifenden Revision zu unterstellen. Die schweizerischen Urmasse waren im Jahr 1835 nach zwei französischen Mustermassen, einem Meter und einem Kilogramm, angefertigt worden, welche Professor Tralles, der Abgeordnete der helvetischen Regierung, bereits im Jahr 1798 von Paris gebracht hatte. In Folge mehrmaliger Transportirung und nicht hinlänglich geschützter Verwahrung waren nun beträchtliche Differenzen zwischen den Ur- und den Mustermassen entstanden. Der Bundesrath beschloss daher am 19. Herbstmonat 1862, es solle nach vorgenommener offizieller Vergleichung mit den in Paris aufbewahrten Grundmassen Frankreichs eine vollständige Erneuerung der schweizerischen Urmasse stattfinden. Sodann soll in dem für die eidgen. Münzstätte benutzten Gebäude auch eine eidgen. Eichstätte errichtet werden, welche von den anerkannten Urmassen erste und, zu deren möglichster Schonung, auch noch zweite Kopien abnehmen, hierauf die in den Kantonen aufbewahrten Mustermasse, welche ebenfalls erhebliche Abweichungen zeigen sollen, verifiziren und nöthigenfalls erneuern, endlich die den sämmtlichen Eichmeistern zukommenden Probemasse prüfen und beaufsichtigen soll.**) — Im Jahr 1866 wurde ein neues schweizerisches Urpfund angefertigt, und gemäss Bundesrathsbeschluss vom 6. Brachmonat gleichen Jahres als normgebend im eidgenössischen Archiv deponirt, wobei gleichzeitig zwei Kopien desselben, die eine dem eidg. Polytechnikum, die andere der eidg. Eichstätte zur Aufbewahrung übergeben wurden.

*) Bundesbl. 1856 II. 301—308, 317—319. Amtl. Samml. V. 347—348.
**) Bundesbl. 1862 III. 397—412. Amtl. Samml. VIII. 37. IX. 182.

Bei Anlass der Revisionsverhandlungen vom Jahr 1865 beantragte der Bundesrath, veranlasst durch zahlreich eingegangene Petitionen, die Festsetzung von Mass und Gewicht zur Bundessache zu machen. Es wurde dies auch schon damals von der Bundesversammlung unter die Revisionsvorschläge aufgenommen. Es erhielt jedoch diese Aenderung bei der erfolgten Verfassungsabstimmung nicht die Mehrheit der Stände, obwohl eine kleine Mehrheit des Volkes selbe angenommen hatte.*) Die Sache blieb aber nicht auf sich beruhen. Schon im Jahre 1867 beschäftigte sich die Bundesversammlung wieder mit dieser Frage, und beauftragte dieselbe den Bundesrath, einen Bericht vorzulegen über die Art und Weise, wie das reine metrische Mass- und Gewichtsystem in der Schweiz eingeführt werden könne. Mit Botschaft vom 12. Juni 1868 legte der Bundesrath einen daherigen Gesetzesentwurf vor, der jedoch sowohl wegen konstitutionellen Bedenken, wie aus dem praktischen Grunde, dem Volke die Möglichkeit zu geben, in einem etwas längern Zeitraume nach und nach seine bisherigen Masse durch neue metrische ersetzen zu können, sich darauf beschränkte, die Masse und Gewichte des reinen metrischen Systems auf gleiche Linie mit dem bisher üblichen zu stellen.**) Durch Bundesgesetz vom 14. Heumonat 1868***) wurde das vorgeschlagene System adoptirt, wobei man jedoch in den eidgen. Räthen einig ging, dass solches nur ein Uebergangsstadium zum reinen metrischen System bilden könne.

Mit Verordnung vom 23. Mai 1870 wurde das metrische Mass- und Gewichtsystem bei der eidgen. Armee als obligatorisch eingeführt.†)

Als im Jahr 1871 die Revision der Bundesverfassung wieder aufgenommen wurde, erneute der Bundesrath den schon im Jahr 1865 gemachten Vorschlag, die Festsetzung von Mass und Gewicht zur Bundessache zu machen, in dem Sinne jedoch, dass die Ausführung der bezüglichen Gesetze durch die Kantone unter Aufsicht des Bundes zu geschehen habe. Der Bundesrath bemerkte hiezu in seiner Botschaft vom 17. Juni 1870: »Die Schweiz steht dermalen

*) Bundesbl. 1865 III. 53. 1866 I. 19 und 124.
**) Bundesbl. 1868 II. 825.
***) Amtl. Samml. IX. 368. Bundesbl. 1868 III. 335—358.
†) Amtl. Samml. X. 197.

vollständig isolirt unter den sie umgebenden grossen Staaten, welche sämmtlich ein einheitliches Mass- und Gewichtsystem, das unter dem Namen des metrischen bekannt ist, theils eingeführt haben, theils in dessen Einführung begriffen sind. Soweit die Vorschrift der Verfassung dies zuliess, hat die Bundesgesetzgebung den Nachtheilen dieser Lage zu begegnen und den Bedürfnissen erleichterten Verkehrs zu entsprechen gesucht, indem der Gebrauch von metrischem Mass und Gewicht neben dem eigentlich gesetzlichen zulässig erklärt wurde. Allein eine längere Dauer dieses Zustandes, wo zwei Mass- und Gewichtssysteme neben einander bestehen, alle Eichstätten des Landes, mehr und mehr auch die Kaufleute, Händler, Gewerbtreibenden u. s. w. die Masse und Gewichte beider Systeme haben müssen, wo trotz aller Vorschrift mit Leichtigkeit Unrichtigkeiten und Uebervortheilungen sich einschleichen können u. s. w., ist absolut unmöglich. Die Sorge für das ökonomische Wohl des Landes erheischt dringend, dass bald möglich dieses Uebergangsstadium beendigt und mit ausschliesslicher Einführung des metrischen Systems im Mass- und Gewichtswesen wieder eine feste und sichere Ordnung, die in Uebereinstimmung tritt mit derjenigen aller mit uns in lebhaftem Verkehr stehenden Länder, hergestellt werde.« *)

Der aus den Revisionsverhandlungen von 1871/72 hervorgegangene Art. 37 ist unverändert auch in die neue Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 aufgenommen worden und lautet nun folgendermassen:

Art. 40. Die Festsetzung von Mass und Gewicht ist Bundessache.

Die Ausführung der bezüglichen Gesetze geschieht durch die Kantone unter Aufsicht des Bundes.

In Ausführung dieser Verfassungsbestimmung wurde mit der Einführung des obligatorischen metrischen Systems, das zufolge seiner immer grösser werdenden Verbreitung nach und nach das allgemeine Weltmass zu werden verspricht, nicht mehr gezögert und unterm 3. Heumonat 1875 das Bundesgesetz über Mass und Gewicht erlassen, das mit dem 1. Januar 1877 in Kraft tritt. **) Dasselbe enthält folgende Bestimmungen:

*) Bundesbl. 1870 II. 675.

**) Amtl. Samml. N. F. I. 752.

1) Das schweizerische Mass- und Gewichtsystem hat den Meter zur Grundlage.

2) Als Urmass für die Längeneinheit gilt der auf der eidg. Eichstätte deponirte, durch eine Expertenkommission von Gelehrten in den Jahren 1863 bis 1867 mit den Urmassen der Archive zu Paris verglichene Meterstab à bout von Messing, dessen Endflächen durch ebene Goldstifte von 3,5 Millimeter Durchmesser gebildet werden. Die Distanz zwischen den Mitten der Goldstifte beträgt bei der Temperatur des schmelzenden Eises 0,99999801 Meter; die lineare Ausdehnung für 1 Grad des hunderttheiligen Thermometers ist 0,0000180870. Das Urmass für das Gewicht (ebenfalls durch genannte Kommission verglichen und auf der eidg. Eichstätte deponirt) ist ein fein polirter Cylinder von Platin. Verglichen mit dem Platinkilogramm der Archive zu Paris ist das wahre Gewicht dieses Urmasses im leeren Raum 1000,00088 Gramm, oder es ist nur 0,88 Milligramm schwerer als das erstere. Das spezifische Gewicht dieses Platinkilogramms bei 0 Grad, bezogen auf destillirtes Wasser von 4 Grad des hunderttheiligen Thermometers, ist 20,578, die kubische Ausdehnung desselben für 1 Grad 0,00002580.

3) Die rein metrischen, in der Schweiz gesetzlich erlaubten Masse und Gewichte sind:

a. *Längenmasse.*

Der Meter; er ist die Grundeinheit des ganzen Systems; seine Länge wird durch ein von der internationalen Meterkommission hergestelltes und im internationalen Mass- und Gewichtsbüreau deponirtes Prototyp festgestellt.

Die Längenmasse sind

1 Kilometer	=	1000	Meter
1 Hektometer	=	100	»
1 Dekameter	=	10	»
1 Meter	=	1	»
1 Decimeter	=	$^1/_{10}$	»
1 Centimeter	=	$^1/_{100}$	»
1 Millimeter	=	$^1/_{1000}$	»

b. *Flächenmasse.*

Der Hektar	=	1000 Quadratmeter.
Der Aar	=	100 »
Der Quadratmeter	=	1 Quadrat von 1 Meter Seite.

c. *Körpermasse.*

I. Raummasse.

Die Einheit ist der Ster; er ist gleich einem Kubikmeter. Die Raummasse sind:

1 Dekaster	=	10	Kubikmeter.
1 Ster	=	1	»
1 Decister	=	$^1/_{10}$	»

II. Hohlmasse für trockene und flüssige Körper.

Die Einheit ist der Liter, welcher einem Rauminhalt von 1 Kubikmeter entspricht und genau 1 Kilogramm destillirten Wassers bei 4° Celsius enthält. Die Hohlmasse sind:

1 Kiloliter	=	1000	Liter.
1 Hektoliter	=	100	»
1 Dekaliter	=	10	»
1 Liter	=	1	»
1 Deciliter	=	$^1/_{10}$	»
1 Centiliter	=	$^1/_{100}$	»
1 Milliliter	=	$^1/_{1000}$	»

d. *Gewichte.*

Die Gewichtseinheit ist das Gramm; dasselbe ist gleich dem Gewicht von 1 Kubikcentimeter destillirten Wassers im Zustand seiner grössten Dichtigkeit bei 4° Celsius. Die Gewichte sind:

1 Tonne	=	1,000,000	Gramm	(= 1000 Kilogr.)
1 metrischer Zentner	=	100,000	»	(= 100 »)
1 Myriagramm	=	10,000	»	(= 10 »)
1 Kilogramm	=	1000	»	
1 Hektogramm	=	100	»	
1 Dekagramm	=	10	»	
1 Gramm	=	1	»	
1 Decigramm	=	$^1/_{10}$	»	
1 Centigramm	=	$^1/_{100}$	»	
1 Milligramm	=	$^1/_{1000}$	»	

4) Die Oberaufsicht über Ausführung und Handhabung der

Mass- und Gewichtsordnung steht bei dem Bundesrathe. Er veranstaltet durch die eidgen. Eichstätte regelmässige Inspektionen in den Kantonen, welche jeweilen in einer Periode von 10 Jahren die ganze Schweiz umfassen sollen. Die Kopien der Urmasse werden bei der eidgen. Eichstätte aufbewahrt.

5) Die Kantone erhalten vom Bunde gegen Vergütung der Erstellungskosten die erforderliche Anzahl von Normal- und Gebrauchsprobemassen und Gewichten.

6) Die direkte Aufsicht über Mass und Gewicht liegt in jedem Kanton der Regierung ob; die kantonalen Beamten handeln nach einer vom Bundesrath durch Vermittlung der Kantone erlassenen Instruktion. Wenigstens alle 3 Jahre soll in den Kantonen durch die beeidigten Eichmeister eine allgemeine Nachschau abgehalten werden.

7) Die Regierungen der Kantone haben streng darauf zu achten, dass im Verkehr keine andern, als mit diesem Gesetz und mit dessen Vollziehungsverordnung übereinstimmende geeichte Masse und Gewichte gebraucht werden.

8) In neuen Verträgen dürfen Angaben über Mass oder Gewicht nur nach den Bestimmungen des gegenwärtigen Gesetzes gemacht werden.

9) Wer im Verkehr ungeeichte oder unbezeichnete Masse und Gewichte und Waagen gebraucht, verfällt, wenn der Fall nicht durch wissentliche Täuschung und Schädigung als Betrug erscheint, in eine Busse von 2—20 Franken.

10) Der Gebrauch geeichter oder bezeichneter, aber unrichtiger Masse und Gewichte ist, insofern die Uebertretung nicht ein schwerer zu bestrafendes Vergehen enthält, mit einer Busse von 2—40 Franken zu belegen. Kann bewiesen werden, dass die Unrichtigkeit einzig der Schuld des Eichmeisters beizumessen ist, so ist nur der letztere zu bestrafen.

Ueberdies sollen die fehlerhaften Masse und Gewichte und Waagen, wenn sie im Verkehr gebraucht werden sollten, auf Kosten des Eigenthümers berichtigt oder, wo dies nicht geschehen kann, konfiszirt und der zuständigen Behörde abgeliefert werden.

11) Die Uebertretungen des Gesetzes werden durch die zuständigen kantonalen Behörden bestraft. Die Busse fällt demjenigen Kantone zu, in dessen Gebiet die Uebertretung stattgefunden und die Untersuchung gewaltet hat.

Unterm 22. Weinmonat erliess der Bundesrath zu diesem Gesetze noch eine einlässliche Vollziehungsverordnung,*) bezüglich deren wir noch speziell hervorheben, dass auch vom Kilo oder Liter abwärts streng an der dezimalen Gliederung 5, 2, 1 festgehalten wurde. Die Massgrössen von z. B. 4 und 3 Deciliter sind somit gemäss Gesetz und Vollziehungsverordnung verboten. In dem bei Publikation des Bundesgesetzes erlassenen Kreisschreiben vom 22. Oktober 1875 bemerkte der Bundesrath, es bleibe im Uebrigen den Kantonen wie bisher freigestellt, spezielle Verordnungen über den Verkauf der Lebensmittel, Brennmaterialien u. s. w. zu erlassen.**) Diese Ermächtigung der Kantone wurde von dem Bundesrathe in spätern Spezialentscheiden sogar in dem erweiterten Sinne anerkannt, es sei denselben gestattet, für das Bier, als zu den Lebensmitteln gehörend, die Verwendung des 2 Deciliters als allgemeine Regel aufzustellen oder ausschliesslich das 5 Deciliter zuzulassen; dabei wurde ausdrücklich Aenderung vorbehalten, wenn Uebelstände sich zeigen sollten.

Unterm 27. Christmonat 1875 erhielten die Eichmeister vom Bundesrathe noch eine besondere Anleitung, in welcher auch der Tarif für die zu beziehenden Eichgebühren festgesetzt wurde.***) Die Verifikation der Urmasse geschieht von nun an laut internationalem Metervertrage vom 20. Mai 1875, dem mit 16 andern Staaten auch die Schweiz beigetreten ist, durch ein internationales ständiges Büreau in Paris.†)

§ 9. Beiträge für verschiedene gemeinnützige Zwecke.

Wir werden in spätern Kapiteln sehen, wie der Bund kraft der ihm durch Art. 21 und 22 der Verfassung von 1848 eingeräumten Befugnisse mit sehr bedeutenden Geldbeiträgen öffentliche Werke (Strassenbauten, Flusskorrektionen, Aufforstungen u. s. w.) in den Kantonen unterstützt und auf seine eigenen Kosten eine höhere eidgenössische Lehranstalt errichtet hat. Der Bund hat nun aber noch für manche andere gemeinnützige Zwecke Beiträge

*) Amtl. Samml. N. F. I. 760.
**) Bundesbl. 1875 IV. 530.
***) Amtl. Samml. N. F. I. 822.
†) Bundesbl. 1875 III. 546—570. Amtl. Samml. N. F. II. 1—38.

aus seiner Kasse geschöpft, obwohl sich nicht gerade spezielle Verfassungsartikel dafür anführen liessen. Man ging dabei von der Ansicht aus, dass es eine allzu ängstliche Auslegung der Bundesverfassung wäre, wenn man annehmen wollte, dass nur für die in ihr speziell vorgesehenen Zwecke die Bundeskasse in Anspruch genommen werden dürfe; vielmehr müssen die Bundesbehörden, falls der Stand der Kasse es erlaube, immer befugt sein, die Geldmittel der Eidgenossenschaft so zu verwenden, wie es im Interesse der Ehre und Wohlfahrt des Vaterlandes liege. Unterstützungen, welche hier in Betracht kommen, sind folgende:

1) An das Winkelrieddenkmal in Stans, gefertigt von dem Basler Bildhauer Schlöth in Rom, bewilligte die Bundesversammlung schon unterm 1. Februar 1854 2000 Fr. und erhöhte den Bundesbeitrag bei Festsetzung des Büdgets für das Jahr 1863 um weitere Fr. 5000.*)

2) Für den Bau einer katholischen Kirche in Bern wurde am 24. Juli 1857, mit Rücksicht darauf, dass dieselbe namentlich auch von den dieser Konfession angehörenden Mitgliedern der Bundesbehörden und Bundesbeamten benutzt werde, ein Bundesbeitrag von Fr. 50,000, zahlbar in zwei jährlichen Raten, bewilligt.**) Um beiden Konfessionen gleiches Recht zu halten, sah sich die Bundesversammlung unterm 21. Juli 1859 veranlasst, auch der reformirten Gemeinde in Luzern für ihren beabsichtigten Kirchenbau einen Beitrag von Fr. 25,000 aus der Bundeskasse zu verabreichen.***)

3) In Folge des grossen Brandunglückes in Glarus vom Jahr 1861, welches diesen kleinen Kanton nöthigte, eine schwere Assekuranzschuld auf seine Schultern zu nehmen und dadurch seine Finanzen zerrüttete, bewilligte die Bundesversammlung demselben ein Darlehen aus der eidg. Kasse von Fr. 1,000,000, für die ersten 10 Jahre zinsfrei, für die Folgezeit verzinslich zu 2 %, unter der Bedingung, dass die Rückzahlung nach dem 15. Jahre in jährlichen Raten von Fr. 200,000 zu beginnen habe und mit dem

*) Amtl. Samml. IV. 35.
**) Ebenda IV. 570.
***) Ebenda VI. 299.

20. Jahre zu vollenden sei. Dies Darleihen ist auch vom Kanton Glarus in der Folge richtig zurückbezahlt worden. *)

4) Für das Auswanderungswesen wurden in Folge ertheilter Kredite, welche namentlich dazu bestimmt waren, den schweizerischen Konsulaten in Havre und in den amerikanischen Seestädten ihre schwierige Aufgabe durch Besoldung eines von ihnen selbst anzustellenden Gehilfen zu erleichtern, jährliche Beträge verausgabt, die von Fr. 2780 an im Jahr 1850 successive gestiegen sind und vorübergehend im Jahr 1861 eine Höhe erreichten von Fr. 70,250. **) — In die Jahre 1860 und 1861 fiel nämlich die Sendung Dr. Tschudi's nach Brasilien, welche im Interesse der nach diesem Lande ausgewanderten und daselbst als Halbpächter angesiedelten Schweizer erfolgte und für welche die Bundesversammlung unterm 29. Juli 1859 einen Kredit von Fr. 24,000 bewilligt hatte. ***)

Unter dem Titel Beitrag an schweizerische Konsulate bildet die Unterstützung des Auswanderungswesens nunmehr einen ständigen Posten unserer Staatsrechnungen und betrug derselbe im Jahr 1875 Fr. 54,750.

5) Seit dem Jahre 1859 wurden zur Unterstützung verschiedener schweizerischer Gesellschaften, deren Bestrebungen der Aufmunterung würdig erschienen, vom Bunde alljährlich gewisse Summen verabfolgt, die theils in die jährlichen Voranschläge aufgenommen, theils auf dem Wege von Nachtragskrediten bewilligt wurden. Im Jahr 1860 betrug die daherige Ausgabe Fr. 22,000; im Jahr 1875 wurden hiefür Fr. 83,162. 55 verausgabt und zwar:

Schweizerische Hülfsgesellschaften im Ausland .	Fr.	12,000. —
Landwirthschaftliche Gesellschaften, inbegriffen Alpwirthschaft	»	8,200. —
Geschichtsforschende Gesellschaft	»	1,500. —
Naturforschende Gesellschaft, geologische, meteorologische u. geodätische Kommission, je Fr. 15,000	»	45,000. —
Schweizerischer Kunstverein	»	6,000. —
Schweizerischer Turnverein	»	1,000. —
Uebertrag	Fr.	73,700. —

*) Amtl. Samml. VII. 50—51.

**) Staatsrechnungen und Büdgets.

***) Amtl. Samml. VI. 303 und Bundesbl. 1867 II. 226 ff.

Uebertrag	Fr.	73,700. —
Idiotikon der deutsch-schweizerischen Mundarten	»	3,000. —
Versuch mit Erndtemaschinen	»	,2,000. —
Für Besuch des geographischen Kongresses in Paris	»	4,462. 55
	Fr.	83,162. 55

Das Gesellschaftskapital der schweizerischen Hülfsgesellschaften im Auslande, welche an der Bundessubvention von Fr. 12,000 im Jahr 1875 theilnahmen, belief sich Ende des Jahres 1874, das schweiz. Altersasyl in Paris nicht mitgerechnet, auf Fr. 406,677. 38, Ende 1873 auf Fr. 367,139. 12. Die Gesammtausgaben jener Wohlthätigkeitsgesellschaften erreichten im Jahr 1874 die Summe von Fr. 205,318. 92.*) Im Jahr 1861 enthielt die der naturforschenden Gesellschaft verabreichte Unterstützung auch einen Beitrag von Fr. 5000 für die wissenschaftliche Reise des Herrn Werner Munzinger im Innern von Afrika.

6) Behufs Hebung der Pferdezucht ermächtigte die Bundesversammlung unterm 22. Heumonat 1868 den Bundesrath zum Ankauf englischer Zuchthengste und zu deren nachheriger Ueberlassung an die Kantone mit 30 % Rabatt des Ankaufspreises. Zur Deckung des Verlustes wurde ein Kredit von Fr. 60,000 für das Jahr 1868 bewilligt,**) welcher Kredit zweimal mit je Fr. 50,000 erneuert wurde. Unterm 24. Wintermonat 1874 beschloss sodann die Bundesversammlung, von dem bisherigen Modus abzugehen, indem die Erfahrung gemacht worden, die Herbeischaffung von Zuchtpferden genüge nicht, sondern müsse auch der Nachzucht die möglichste Aufmerksamkeit geschenkt werden. Der Bundesrath wurde demgemäss damals ermächtigt, den jährlichen Kredit für Hebung der Pferdezucht, den man für das Jahr 1874 auf Fr. 24,000 festsetzte, zur Gründung eines eidgenössischen Fohlenhofes zu verwenden.***) In diesem Sinne wurde letzterer Kredit wiederholt erneuert.

7) An die landwirthschaftlichen Ausstellungen (von Geräthschaften und Maschinen) in Zürich und Peterlingen bewilligte die Bundesversammlung unterm 29. Januar 1859 einen Kredit von Fr. 4000, unter folgenden Voraussetzungen: »1) dass die Ge-

*) Rechenschaftsbericht pro 1875, S. 127.
**) Amtl. Samml. IX. 377. Bundesbl. 1868 I. 1.
***) Amtl. Samml. N. F. I. 193.

